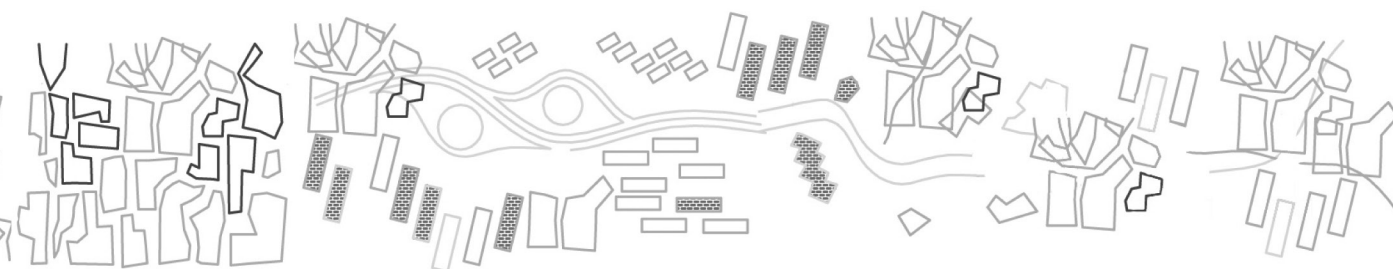


# CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

# CyTET



Vol. LI. Cuarta época **N.º 199** primavera 2019

**La herencia del urban renewal en los procesos  
actuales de regeneración urbana**

**Introducción al concepto de la conservación privada**

**Planificación territorial y desarrollo económico**

**Hacia la reordenación del espacio libre a escala  
territorial**

**Del «urbanismo expansivo» al «urbanismo  
regenerativo»**

**La incidencia de las etiquetas energéticas EPC en el  
mercado plurifamiliar español**

**Vida social y patrimonio urbano en el Poblado  
Dirigido de Fuencarral (Madrid)**

**El Plan Parcial-Ensanche de Amara (Donostia-San  
Sebastián, 1964)**

**Infraestructura de transporte masivo en Guadalajara  
(México)**

**Planificación universitaria y patrimonio: el Plan Masa  
de la UNAE (Ecuador)**



### Director / Editor-in-Chief

Rafael MATA OLMO  
Universidad Autónoma de Madrid

### Subdirector / Deputy Editor

Jorge OLCINA CANTOS  
Universidad de Alicante

### Secretario / Editorial Manager

Eduardo de SANTIAGO RODRÍGUEZ  
Ministerio de Fomento

### Coordinadora / Editorial Coordinator

M<sup>a</sup> 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  
Secretaria 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 BOUAZZA ARIÑO – *Universidad Complutense de Madrid*  
Graziella TROVATO – *Universidad Politécnica de Madrid*  
Luis Ángel COLLADO CUETO – *Universidad Autónoma de Madrid*  
Eduardo de SANTIAGO RODRÍGUEZ – *Ministerio de Fomento*

## Consejo Asesor Internacional/International Scientific Advisory Board

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

## Indización/Indexing:

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

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

# Índice/Contents

## Estudios/Articles

La herencia del urban renewal en los procesos actuales de regeneración urbana: el recorrido Renovación-Regeneración a debate <i>The urban renewal legacy in the current urban regeneration processes. Debating the Renewal-Regeneration trajectory</i> Alfonso ÁLVAREZ MORA & Federico CAMERIN .....	5
Introducción al concepto de la conservación privada: "nuevas" herramientas para la protección de la biodiversidad <i>Introduction to the concept of private conservation: "new" tools for protecting biodiversity</i> Margarita CAPDEPÓN FRÍAS & Carlos Javier DURÁ ALEMAÑ .....	27
Planificación territorial y desarrollo económico: a propósito de las actuaciones territoriales estratégicas en la Comunidad Valenciana <i>Spatial planning and economic development: the Strategic Territorial Actions in Valencian Autonomous Region</i> Esther RANDO BURGOS .....	43
Hacia la reordenación del espacio libre a escala territorial: nuevos paradigmas y análisis del planeamiento subregional andaluz <i>Towards the reordering of the open spaces on a territorial scale: new paradigms and analysis of Andalusian subregional planning</i> Rafael GARZÓN GARCÍA .....	63
Del «urbanismo expansivo» al «urbanismo regenerativo»: directrices y recomendaciones para reconducir la herencia territorial de la década prodigiosa del urbanismo español (1997-2007). Aplicación al caso de estudio del litoral andaluz <i>From "expansive urbanism" to "regenerative urbanism": guidelines and recommendations to redirect the territorial heritage of the prodigious decade of Spanish urbanism (1997-2007). Application to the case study of the Andalusian coast</i> Pedro GÓRGOLAS MARTÍN .....	81
La incidencia de las etiquetas energéticas EPC en el mercado plurifamiliar español: un análisis para Barcelona, Valencia y Alicante <i>The impact of EPC rankings on the Spanish residential market: an analysis for Barcelona, Valence and Alicante</i> Carlos MARMOLEJO DUARTE & Ai CHEN .....	101
Una isla en mitad de la metrópolis. Vida social y patrimonio urbano en el Poblado Dirigido de Fuencarral <i>An island in the middle of the metropolis. Social life and urban heritage in the "Poblado Dirigido de Fuencarral" neighbourhood</i> Ion MARTÍNEZ LOREA & María del Mar MAIRA VIDAL .....	119

## Índice

El Plan Parcial-Ensanche de Amara (Donostia-San Sebastián, 1964): ¿transición/evolución o ruptura/innovación? <i>The Amara urban project-expansion (Donostia-San Sebastián, 1964): Transition/evolution or rupture/innovation?</i> Elena LACILLA LARRODÉ & Jesús TEJADA VILLAVARDE & José María ORDEIG CORSINI .....	133
Expectativas ante la construcción de infraestructura de transporte masivo en el Área Metropolitana de Guadalajara, México <i>Public expectations on the construction of mass transit infrastructure in Guadalajara Metropolitan Area, Mexico</i> Fernando CALONGE REILLO .....	147
La planificación universitaria como patrimonio: el caso del Plan Masa de la UNAE (Ecuador) <i>University planning as heritage: the case of the UNAE Master Plan (Ecuador)</i> Pablo CAMPOS CALVO-SOTELO .....	163

## Estudios Comparados/*Comparative Studies*

Los Instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio Comparado de la legislación y los instrumentos vigentes <i>Spatial Planning Instruments in Spain. Comparative study of legislation and current instruments</i> Ángela DE LA CRUZ MERA & Isabel MADURGA CHORNET .....	175
---	-----

## Observatorio Inmobiliario/*Spanish Real Estate Observatory*

La expansión del mercado de vivienda entra en una fase madura <i>The expansion of the housing market enters a mature phase</i> Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ .....	201
--	-----

## Documentación/*Documents*

Crónica Jurídica <i>Legal Chronicle</i> Omar BOUAZZA ARIÑO .....	215
Evaluadores 2018 <i>Experts 2018</i> .....	221

## Libros y Revistas/*Book Reviews*

Recensiones y reseñas de libros recibidos .....	225
---	-----



## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. LI, Nº 199, primavera 2019

ISSN(P): 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

Págs. 5-26

# La herencia del *urban renewal* en los procesos actuales de regeneración urbana: el recorrido Renovación-Regeneración a debate

Alfonso ÁLVAREZ MORA (1) &amp; Federico CAMERIN (2)

(1) Arquitecto, Catedrático y Profesor Emérito

(2) Urbanista y doctorando en el proyecto europeo UrbanHist  
Instituto Universitario de Urbanística de la ETSA de Valladolid

**RESUMEN:** Hemos analizado, en primer lugar, el concepto de “renovación urbana” (“urban renewal”), tal y como fue concebido en la experiencia americana de los años 50/60, para lo cual hemos tomado como referencia el Plan de Boston de 1950. En segundo lugar, hemos centrado nuestra atención en la forma adoptada por tales procesos en la experiencia europea. Abordamos, de esta manera, cómo se han trasladado las prácticas del “urban renewal” a Europa, poniendo en evidencia qué influencias han tenido en la nueva configuración de las ciudades del “viejo continente” a través de la gestión de la “gran propiedad”. Finalmente, y como caso de estudio particular, se examinan las operaciones de “regeneración urbana” emprendidas en Italia, aquellas que se apoyan, sobre todo, en específicas propiedades militares que han sido desmanteladas de su función originaria. Con este trabajo pretendemos mostrar el hilo conductor entre la “renovación urbana”, el “urban renewal” americano, con los actuales procesos de “regeneración urbana”. Ambas prácticas, la “urban renewal” y la “regeneración urbana”, constituyen, bajo nuestro punto de vista, dos variables de un mismo proceso, aquel que se manifiesta en fases diferentes, y como respuesta a los intereses del capital inmobiliario-financiero en su vertiente urbanística, apostando por la transformación del “existente construido”.

**PALABRAS CLAVE:** Renovación urbana. Regeneración urbana. Planeamiento urbano.

Recibido: 09.01.2018; Revisado: 22.06.2018

Correo electrónico: [amora@uva.es](mailto:amora@uva.es); [federico.camerin@uva.es](mailto:federico.camerin@uva.es)

Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3320-6852>; <https://orcid.org/0000-0002-8659-3761>.

Este trabajo es resultado de la investigación llevada a cabo, en colaboración, por los dos autores. En este contexto se atribuye a Alfonso ÁLVAREZ MORA el marco conceptual-teórico del artículo sobre la “urban renewal”, y a Federico CAMERIN aquello sobre la “urban regeneration” y el análisis de los casos de estudio referidos a Roma y Turín. El artículo ha sido realizado en el ámbito del proyecto de doctorado europeo European Joint Doctorate «urbanHIST». This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under the Marie Skłodowska-Curie grant agreement No 721933.

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

## The urban renewal legacy in the current urban regeneration processes. Debating the Renewal-Regeneration trajectory.

**ABSTRACT:** First, we have analyzed the concept of “urban renewal”, as it was conceived in the American experience of the 50s / 60s, for which we have taken as reference the Boston Plan of 1950. Second, we have focused our attention on the form adopted by such processes in the European experience. We tackle, in this way, how the “urban renewal” practices have been transferred to Europe, showing that influences they have had in the new configuration of the “old continent” cities through the management of the “great property”. Finally, as a case study, we examine the “urban regeneration” operations undertaken in Italy, those that are supported, above all, on specific military properties that have been dismantled from their original function. With this work, we pretend to show the common thread between the American “urban renewal” and the current processes of “urban regeneration” in Europe. Both practices, the “urban renewal” and the “urban regeneration”, constitute, in our point of view, two variables of the same process, the one that manifests itself in different phases, and in response to the interests of the real estate-financial capital in its urban aspect, betting on the transformation of the “existing built environment”.

**KEYWORDS:** Urban renewal. Urban regeneration. Urban Planning

### 1. Al origen del concepto de “Urban Renewal” en el contexto disciplinar y político americano.

Los conceptos, en nuestro caso, de raíz urbanística, se van forjando al amparo de prácticas concretas, de cuyos procesos, durante o al final de su recorrido, se derivan términos que acaban ostentando la capacidad de ser referenciados en su sentido más amplio. A partir de entonces, ya no hará falta recorrer, de nuevo, dichos procesos para saber de qué estamos hablando, bastará con enunciar el término adoptado para establecer el tipo de acción que emprendamos. De esta forma, se va generando un “*vademécum*” lingüístico que, por derecho propio, forma parte del contenido de una disciplina. Esto es, precisamente, lo que ha sucedido con el término *Renovación Urbana*, lo que quiere decir que al enunciarlo ya sabemos de qué estamos hablando, por muchas interpretaciones, casi todas interesadas, que se den a posteriori y con el objetivo de adaptar determinadas operaciones urbanas a intereses concretos de clase. Nos vamos a referir, en concreto, a la elaboración del concepto de *Renovación Urbana*, en el contexto de la cultura americana, estadounidense, porque fue allí donde comenzó a utilizarse, a partir de

los años de la posguerra, al amparo, y como derivación y consecuencia, de las operaciones urbanísticas que se estaban pensando emprender en las ciudades para eliminar los tugurios, “*slums*”, en ellas existentes.

#### 1.1 La “Housing Act 1949” como referencia obligada.

Del año 1949 data una Ley, “Housing Act of 1949”<sup>1</sup>, en la cual se declaraba que,

“...para fortalecer la riqueza y seguridad de la Nación, se requería el establecimiento de una política nacional referida a la vivienda, con el objetivo de realizar, tan pronto como fuese posible, viviendas decentes y un ambiente de vida adecuado para las familias americanas”.

Para llevar a cabo esta empresa, se pusieron en marcha operaciones financieras que facilitasen adelantos monetarios federales, en forma de ayudas y subsidios, en favor de aquellas localidades que se empeñasen en la desaparición de los “*slums*” mediante la puesta en marcha de operaciones de “re-urbanización” (“*urban redevelopment*”), aplicadas a las zonas afectadas.

<sup>1</sup> *Housing Act of 1949*, Public Law 81-171 (7/15/49). Con esta Ley, se declaraba que la riqueza general y la seguridad de la Nación requiere el establecimiento de una política nacional de vivienda para realizar, tan pronto como sea posible, el objetivo encaminado a proporcionar viviendas decentes y un ambiente de vida adecuado para cada familia americana. Autoriza adelantos federales, préstamos y subsidios, a las localidades para que lleven a cabo la eliminación de los “*slums*” y operaciones de “urban redevelopment”. Convierte el programa de la Vivienda Pública en su guerra

y defensa del estado de la vivienda, y lo amplía sustancialmente al autorizar contribuciones y préstamos hasta para 810.000 viviendas adicionales durante un periodo de seis años. El Título 1 de la Ley citada, *The Housing Act 1949*, dice lo siguiente: “...a decent home and a suitable living environment for every American family”, “the elimination of substandard and other inadequate housing through the clearance of slums and blighted areas, and the realization as soon as feasible of the goal of a decent home and a suitable living environment for every American family...”.

En esta primera legislación no se habla, todavía, de “urban renewal”, sino de “urban redevelopment”, entendiendo por esta operación, eso sí, la puesta en marcha de programas con los que financiar la limpieza de los “slums”, asolando las zonas afectadas y construyendo, en paralelo, “viviendas públicas” localizadas, eso sí, fuera de los ámbitos renovados, en los espacios periféricos asignados para ello como nuevos lugares de acogida de las familias desplazadas. La Ley de 1949 se implementó para estimular el sector privado en la construcción de viviendas, sobre todo, para la provisión de viviendas de baja renta para familias pobres, para crear una clase, la vinculada a la llamada “Vivienda Pública”, cuyas residencias serían realizadas mediante financiación gubernamental. La puesta en marcha de esta Ley, sin embargo, ocasionó desencuentros en el Congreso, sobre todo, entre los representantes Republicanos, auspiciados por los banqueros, quienes pusieron todo tipo de cortapisas para impedir la concesión de préstamos destinados a la construcción de “viviendas públicas”, y el resto de la Cámara, representada, sobre todo, por los Demócratas. Comienza así la batalla entre la apuesta por la “vivienda pública”, vinculada, según la *Housing Act 1949*, con los procesos de “urban redevelopment”, y lo que, más tarde, se llamaría, por sustitución de dicho término, en la posterior *Housing Act 1954*, “urban renewal”<sup>2</sup> (VON HOFFMAN, 2000).

## 1.2 Su aplicación a un caso concreto: El Plan de Boston de 1950.

Las primeras consecuencias derivadas de la aplicación de esta Ley de 1949, no se dejaron esperar. Tomemos, como ejemplo, la ciudad de Boston, donde, al amparo, sobre todo, del Plan de 1950 (CITY OF BOSTON, 1951)<sup>3</sup>, se justificaron toda una serie de operaciones urbanísticas encaminadas a dismantelar, por demolición y sustitución posterior, espacial y socialmente hablando, dos de los más importantes barrios populares que ocupaban sus zonas centrales. Al final, sólo sucumbió el barrio de West End, localizado en régimen de continuidad con el “aristocrático” Beacon Hill y el de Scollay Square, quien llegaría, años más tarde, a convertirse en la Down Town de dicha ciudad (Figs. 1,2 y 3).

En el marco de este Plan se interpreta la práctica del “urban redevelopment” como un procedimiento para implementar “políticas de vivienda” en un sentido muy cercano, por no decir, plenamente identificado, con lo que se denominará, años más tarde, como “urban renewal”. Entre las recomendaciones que se esbozan en este Plan destacan las ventajas que se derivaban de los subsidios permitidos por la *Housing Act 1949*, a los que el Plan tendría que acogerse, para ampliar áreas de negocios e industrias, procediendo a la “re-urbanización” (“by redevelopment”) de ciertas zonas deterioradas que presentaban, por entonces, una mezcla de usos. Se está interpretando el término “redevelopment”, por tanto, en su acepción más próxima a la “renovación urbana”, ya que el objetivo de las intervenciones propuestas era eliminar la “complejidad” propia de las áreas centrales, la mezcla de usos, en favor de su caracterización final como espacios de negocios<sup>4</sup>. Respecto a la población que, necesariamente, se vería obligada a abandonar las áreas renovadas, se dice que unas

“...viviendas públicas adicionales serán probablemente necesarias para realojar las familias desplazadas de las áreas renovadas”.

Una parte importante de este Plan se ocupó de determinar cuáles deberían ser las áreas objeto de “redevelopment”. Se entendía que eran áreas que tendrían que ser demolidas para eliminar el deterioro al que habían llegado, lo que se manifestaba, sobre todo, en graves costos sociales que afectaban al equilibrio de la ciudad. Concretos estudios estadísticos realizados en Boston, y en otras ciudades americanas, mostraban cómo en estos lugares se desarrollaban actos de delincuencia juvenil, constituyéndose como centros de familias desestructuradas. Se ha demostrado, aseguraban los redactores del Plan, que los bajos estándares de las viviendas y del ambiente con el que se identifican, junto con la pobreza endémica existente, son los responsables de estos males sociales.

Según resultados estadísticos derivados de estudios concretos realizados a tal efecto, aplicando variables para verificar la localización de los barrios más deteriorados en la ciudad de Boston, “condiciones físicas de la edificación residencial-tiempo de construcción-renta”, se concluyó estableciendo que eran, al menos,

<sup>2</sup> Ver el trabajo de Alexander VON HOFFMAN, “A Study in Contradictions: The Origins and Legacy of the Housing Act of 1949”. Housing Policy Debate, 11 (2), Fannie Mae Foundation, 2000.

<sup>3</sup> “General Plan for Boston. Preliminary Report City Planning Board”, Diciembre de 1950”. Office of City Planning Board,

Boston, Mass. 1951.

<sup>4</sup> Se dice en el Plan: *Recommendations.....2. Advantages should be taken of the subsidies afforded by the national Housing Act of 1949 to enlarge existing business and industrial areas by redevelopment of certain adjacent deteriorated areas now in mixed use”.*



FIG. 1, 2 Y 3 / Las Áreas de Renovación propuestas para la ciudad de Boston; el Barrio West End, antes de su demolición y tal como se propuso en el General Plan for Boston.

Fuente: General Plan for Boston. Preliminary Report City Planning Board, December 1950. Office of City Planning Board, Boston, Mass. 1951

1.100 acres<sup>5</sup> los que se encontraban en situación de “alta prioridad” para ser intervenidos. De entre los barrios detectados, y que estaban dentro de esta “alta prioridad”, se encontraba el citado barrio de West End.

Del barrio de West End, en efecto, se dijo que presentaba un alto grado de densidad residencial, llegando al hacinamiento; que estaba, virtualmente, en el corazón de la ciudad de Boston; que esta proximidad a la zona del centro de negocios y de recreo justificaba su alta densidad de población; que la extrema altura de los edificios no permitía la entrada de la luz y del aire en el interior de las viviendas, evitando la posibilidad de vistas; no disponía de espacios abiertos donde los niños pudiesen

jugar y los adultos disfrutar del aire libre; no existían zonas de aparcamiento, excepto en estrechas calles y en solares vacantes. Unas condiciones ambientales de estas características, argumentaban, perjudicaba la salud física y mental de sus habitantes, produciéndose indicaciones según las cuales estaríamos ante un área urbana deficitaria para la ciudad en términos de costo de los servicios urbanos en relación con las tasas fiscales. Es por ello que este barrio debería ser demolido y reconstruido en otras condiciones.

La reconstrucción que se propuso para este barrio, cuyo esquema se incluye en la Memoria del Plan como propuesta indicativa, establecía un tipo de ordenación, reordenación urbana,

<sup>5</sup> Un acre son, aproximadamente, 4.000 metros cuadrados.

1.100 acres equivalen a unas 440 hectáreas.



que estimaba la más eficiente al permitir alturas de edificación de 6, 9 y 13 pisos, así como apartamentos con ascensor y con “vistas excitantes”. La ocupación residencial del suelo disminuye, con respecto a la situación anterior, en un 68%, mientras el número de familias tan sólo lo hace en un 40%. Hablan de diseños edificatorios excitantes, pero muchos edificios antiguos se han conservado, así como la mitad de las viejas calles. De todo ello resultan amplios espacios libres para juego de niños y recreación de los adultos. Se ha cuidado, especialmente, el sistema de peatonalización, orientación de los edificios, así como los aparcamientos, los cuales cubrían el 50% de las familias. Y, para justificar, aún más, esta propuesta, aseguraban que estamos ante un nuevo medio ambiente que sugiere una buena salud mental y física, y ante un área urbana con menor carga financiera para la ciudad a largo plazo.

¿Se eliminaban los “slums” adoptando propuestas como esta que se esbozaba, para el Barrio de West End, en el Plan de Boston? La respuesta la formuló el *Boston Municipal Research Bureau*, en su informe “*Charting the Future of Urban Renewal*”, elaborado en 1959, donde se decía que,

“... el Programa de Renovación Urbana de Boston (Boston's Urban Renewal), ha mostrado progresos discernibles... las tasas de actividad de renovación todavía están siendo superadas por aquellas que se corresponden con las de deterioro urbano...entre 1950 y 1960, se ha estimado que... más de 22.000 viviendas han visto disminuidos sus estándares de vida, lo que representa casi tres veces el total de las viviendas eliminadas donde vivían familias pobres, en los últimos diez años”<sup>6</sup>.

Este Plan de Boston, no cabe ninguna duda al respecto, se está forjando como pionero de los primeros programas de “renovación urbana”, de gran alcance social y económico, que se aplicaron a las ciudades americanas. El menú está servido: reconocimiento de las zonas deterioradas; proyecto de “redevelopment” y solicitud de ayudas previstas en la *Housing Act 1949*; su adquisición por parte de la autoridad local; desalojo de las familias afectadas; desplazamiento hacia otras zonas de la ciudad donde se realojan en “viviendas públicas” construidas y financiadas según la citada Ley. Todo esto, naturalmente, en el mejor de los casos, ya que si las operaciones de “redevelopment” están aseguradas, no así el realojo de las familias desplazadas.

<sup>6</sup> Citado por Richard H. LEACH, en “The Federal Urban Renewal Program: A ten year critique”. En, *Law and Contemporary Problems*, Vol. 25, nº 4. 1960.

### 1.3 “Urban Redevelopment” versus “Urban Renewal”, y la financiación federal de la “vivienda pública” como controversia.

La *Housing Act 1949* no fue aceptada de manera unánime. Los grupos más conservadores, de signo republicano, se oponían a ella. Como nos dice Alexander Von Hoffman,

“... la industria de la construcción....esperaba abolir el programa de vivienda pública y sustituirlo por otro de vivienda de bajo coste que pudiese ser llevado a cabo por empresarios privados... los defensores de las viviendas públicas argumentan que proporcionar soportes federales para llevar a cabo programas de “urban redevelopment” no podría estar justificado a no ser que se proporcionen viviendas, o realojamiento, para las familias de baja renta con el objetivo de eliminar los “slums”. Y como cuestión práctica, señalan que, desplazar a una población de baja renta de sus casas, extendería los “slums” hacia otras áreas...”<sup>7</sup> (VON HOFFMAN, 2000).

Comienza a ponerse en duda la eficacia de la Ley citada, sobre todo, esa insistencia en vincular las acciones de “urban redevelopment” con la obligatoriedad de proporcionar ayudas para construir viviendas públicas. Lo que se cuestionaba eran las ayudas económicas federales, en suma, el concepto de “vivienda pública”.

El encuentro contradictorio entre los partidarios de la vivienda pública y sus detractores va a marcar el debate político que tendrá lugar en el Congreso, entre Demócratas y Republicanos, debate que acabará con enmiendas a la *Housing Act 1949*, lo que se expresó, sobre todo, oponiéndose a las ayudas para procurar viviendas a los desplazados por operaciones de “urban redevelopment”, afirmando, en contrapartida, la acción, casi exclusiva, de los operadores privados, esta vez, en materia de “urban renewal”. Como nos sigue diciendo Hoffman,

“...la coalición liberal, incluida la Administración Truman, grupos sociales acomodados, sindicatos, organizaciones de vivienda, la Confederación de Alcaldes, insistían que la vivienda pública era esencial para una recuperación urbana. La ciudad necesita viviendas públicas, argumentan sus líderes, para reconstruir los “slum” y aliviar la escasez de vivienda en la posguerra. Una alianza conservadora de constructores, inmobiliarios, bancos y cámaras de comercio, igual de inflexible,

<sup>7</sup> Ver el trabajo de Alexander VON HOFFMAN, “A Study in Contradictions: The Origins and Legacy of the Housing Act of 1949”, citado en nota 2

se opuso al hecho de proporcionar fondos para vivienda pública, equiparándolo a una “intrusión socialista” en el mercado privado. Ambas partes contaban con partidarios en el Congreso que presionaron a senadores y representantes no comprometidos<sup>8</sup> (VON HOFFMAN, 2000).

Las enmiendas a las que fue sometida la *Housing Act 1949*, convirtiéndola en la *Housing Act 1954*<sup>9</sup>, fueron lo suficientemente significativas como para que podamos argumentar que implementó formas, aún más radicales, por lo que se refería al proceso general que abordaba la “planificación urbana”, haciendo de la “urban renewal” el eje director de la misma. El objetivo de esta nueva Ley seguía siendo, aunque con algunos matices, proporcionar apoyo para proceder a la eliminación de los “slums” de las zonas residenciales más deterioradas de las ciudades, incluso, la prevención de este deterioro, implementando, para ello, fórmulas financieras vinculadas a seguros hipotecarios. Con esta figura jurídica se podría hacer frente, no sólo a la eliminación de esas zonas deterioradas, sino, a su vez, a la “rehabilitación” de aquellas otras unidades residenciales que podrían ser conservadas, reparando y modernizando su estado físico. Es la primera vez que, en el marco de la legislación en materia de vivienda, aparece el término “rehabilitación”.

Los términos más novedosos de esta Ley hacen referencia no sólo a la diversidad de las acciones que cubre, como la eliminación de “slums” o de las áreas deterioradas, previniendo la extensión de aquellos, la conservación mediante “rehabilitación”, etc., sino al hecho del protagonismo, en todas y cada una de estas acciones, de la empresa privada, proponiéndose la figura del “*Housing ad Home Finance Administrator*”, quien debía procurar los fondos necesarios para llevar a cabo los “urban renewal projects”. Es interesante resaltar, en este sentido, la eliminación de los “*contratos de ayudas financieras*”, en favor de “*préstamos y subvenciones*”. Se elimina, por tanto, la referencia que, en la antigua Ley, se hacía a los adelantos financieros, por parte del Gobierno Federal, para que las localidades hiciesen frente a su lucha contra los “slums”. Con la enmienda citada, por tanto, se abrían los procedimientos más adecuados para implicar a la empresa privada en este tipo de operaciones, dando fin a lo que se llamó “*intrusión socialista*” en el mercado privado.

La apuesta de la Housing Act 1954 por la “urban renewal”, frente al “urban redevelopment”, es tan evidente, que dedica uno de sus artículos<sup>10</sup> para definir el tipo de intervenciones, y de los planes-proyectos, que se impulsan desde la misma, todo ello, en relación directa con la práctica de la “urban renewal”. Define esta operación urbanística de la siguiente manera:

“Un área de Renovación Urbana significa “slums” o área arruinada, o área deteriorada perteneciente a una localidad involucrada, cuyo Administrador aprueba lo que corresponda para llevar a cabo un proyecto de renovación urbana”.

Por su parte, un “*Plan de Renovación Urbana*”, lo definen como:

“... Plan para un proyecto de renovación urbana, cuyo contenido deberá estar conforme con el Plan General de la localidad aplicado a su conjunto... deberá ser lo suficientemente completo para indicar la adquisición de suelo, demolición y eliminación de sus estructuras, reurbanización, mejoras, y rehabilitación tal y como debe ser propuesta para ser llevada a cabo en las áreas a renovar...”.

Al final, los resultados derivados de la aplicación de estas Leyes hacían referencia, sobre todo, a los desplazamientos que habían sufrido los sectores sociales más desfavorecidos, lo que permitió reconstruir, en el suelo dejado tras las demoliciones emprendidas, viviendas destinadas a grupos sociales de altas rentas, comercios, oficinas...etc., es decir, lo más beneficioso para los especuladores, asegurando, por otro lado, unos ingresos fiscales más altos. Durante los años 60, la construcción de viviendas públicas, tan insistente en la Ley de 1949, fue siendo suplantada por los programas de “urban renewal”, eliminando las zonas pobres y fortaleciendo el despilfarro inmobiliario. En este cambio de rumbo, fue fundamental la participación de R.C. Wood, Director del Harvard-MIT Joint Center for Urban Studies. A él se debe la formulación del llamado “Model Cities”, propuesto bajo la administración Johnson, con el que fue Secretario del “Housing of Urban Development”. El objetivo del “Cities Models” era impulsar operaciones de “urban renewal” para desalojar del centro de las ciudades a los negros y minorías étnicas<sup>11</sup> (FREEMAN, 1996)

<sup>8</sup> Ver el trabajo de Alexander VON HOFFMAN, antes citado.

<sup>9</sup> Public Law 560. “An Act To aid in the provision and improvement of housing, the elimination and prevention of slums, and the conservation and development of urban communities. Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled. That this Act may be cited as the “Housing Act of

1954”.

<sup>10</sup> En la SEC 110 de la Ley citada.

<sup>11</sup> Ver el trabajo de Richard FREEMAN, “The 1949 Housing Act, versus “urban renewal”. EIR, Vol. 23, 1996.

<sup>12</sup> Martin ANDERSON, “The Federal Bulldozer”, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1964

#### 1.4 La Tesis final de Martin Anderson.

En 1964 vio la luz el libro de Martin Anderson, *"The Federal Bulldozer"* (ANDERSON, 1964)<sup>12</sup>, fruto de un arduo trabajo de investigación que desarrolló en el *Joint Center for Urban Studies* del MIT y Harvard, trabajo que convirtió en su Tesis Doctoral. Muy criticado por su posición contraria a cómo se habían llevado a cabo los procesos de "urban renewal", al amparo de las leyes citadas, constituye, sin embargo, un punto de vista muy necesario en el marco de una casi unánime aceptación de dichos procesos por la "oficialidad federal", así como por parte de los intereses económicos empeñados en los mismos.

¿Quiénes son los que desean estos procesos de "Urban Renewal"? se pregunta Anderson. Y su respuesta no puede ser más evidente y directa,

"... no ciertamente los grupos sociales de bajos recursos, quienes tienen que abandonar sus viviendas para desplazarse a los modernos apartamentos cuyas rentas no pueden permitirse" (ANDERSON, 1964)<sup>13</sup>.

Para corroborar estas palabras, cita a Raymond VERNON (1962)<sup>14</sup>, Director del New York Metropolitan Region Study, quien argumentaba que el más importante estímulo para llevar a cabo los procesos de "urban renewal" procede de los grupos sociales de más alto nivel, entre ellos, los de más alta renta y los intelectuales, grupos que tienen fuertes vínculos sociales y económicos con la ciudad central. Son, en general, instituciones financieras, prensa, grandes almacenes, intelectuales académicos, planificadores, gestores de la ciudad...etc., los cuales tienen una importante participación en el mantenimiento y mejora de la ciudad. La cita a Vernon acaba refiriéndose al hecho que si el sentimiento general, en el pueblo americano, es que los programas de "urban renewal" intentan revitalizar las áreas deterioradas de las ciudades, y ayudar a la población residente a permanecer en las mismas, en realidad, lo que resulta de todo ello, es que se llevan a cabo procesos de revitalizaciones para la gente que no vive en dichas zonas.

Anderson se apoya en hechos y opiniones extraídas de los que han padecido estos procesos, contrastándolos con las "creencias" que se perfilaban, a priori, a propósito de la bondad de los

mismos. Hechos como que el Programa Federal que los implementaba ha ocasionado muchas dificultades a los grupos sociales de baja-media renta, de cara a la obtención de una vivienda digna, dada la destrucción sistemática de las que fueron objeto al amparo de los citados programas; la mayoría de las nuevas viviendas surgidas en las áreas renovadas estaban destinadas a familias de elevados recursos económicos, tan sólo el 6% de dichas viviendas estaban calificadas como "viviendas públicas"; familias que han tenido que abandonar sus viviendas "miserables" en las zonas renovadas, han sido desplazadas a lugares similares, donde se daban las mismas condiciones de partida, incluso, pagando rentas más altas; el 60% de la población desplazada son negros, puertorriqueños, miembros, en general, de minorías étnicas; se estima en, aproximadamente, 1.665.000 personas las que fueron desplazadas de las zonas renovadas, en 1962; es probable, por no decir seguro, que las operaciones de "urban renewal" tan sólo cambien de lugar los "slums", contribuyendo a extenderlos a otras zonas de la ciudad; se estima que el 50% de las nuevas construcciones llevadas a cabo en los lugares renovados se podrían haber realizado en otro lugar de la ciudad, incluso, si el Programa Federal no hubiese existido; el 35% de las construcciones privadas se han financiado con fondos federales, o por sus agencias, como la *Federal National Mortgage Association*, lo que quiere decir que una gran parte del dinero usado para operaciones de "urban renewal" procede de fondos gubernamentales.

Para Anderson, el problema fundamental que generan las operaciones de "urban renewal" es cómo proteger a la población que sufre desplazamientos. En este sentido, afirma que, si el Programa continúa en los mismos términos, ninguna familia desplazada podrá ser acogida en buenas condiciones, resultando inevitable, en este sentido, que un gran programa de vivienda pública sea puesto en marcha para proveer de residencias dignas a aquella población. Los pasos a dar en los Programas de "urban renewal", en efecto, estarán determinados por los, a su vez, pasos a dar en el marco de los programas de vivienda pública.

En 1949<sup>15</sup>, concluye Anderson, el Congreso intentó aliviar el problema de las viviendas existentes, así como los problemas urbanos que ello generaba, mediante la creación de un Programa Federal de Renovación Urbana

<sup>13</sup> Martin ANDERSON, Ob. Cit., página 218 y siguientes.

<sup>14</sup> VERNON Raymod, *"The Myth and Reality of our Urban Problems"*, Cambridge, Massachusetts: Joint Center for Urban Studies of the Massachusetts Institute of Technology and

Harvard University, 1962.

<sup>15</sup> El mismo año en el que se aprueba, como ha quedado explicado, la *"Housing Act 1949"*.



("Federal Urban Renewal Program"). Se suponía que para llevar a cabo este Programa, los agentes privados impulsores del mercado de la vivienda no podrían actuar sin sustanciales ayudas federales. Es así como nos encontramos con dos fuerzas que lidian con los problemas de la vivienda y las ciudades: las Empresas Privadas y el Programa Federal de Renovación Urbana. En esta lid, son las empresas privadas las que obtienen sustanciales ganancias, mientras los resultados para el Programa Federal son regresivos. Todo ello beneficia a los grupos sociales de altas rentas, resultando muy doloroso para aquellos otros que "militan" en los niveles más bajos. Su impacto en la economía estadounidense, por otro lado, ha sido muy pequeño. Entre 1950 y 1960, en efecto, menos de una décima parte del 1% de toda la actividad constructiva tuvo lugar en áreas donde se desarrollaban programas de "urban renewal". Por su parte, el total de la construcción concentrada en estas áreas fue menos del 1,3% de la construcción de edificios en el conjunto de las ciudades, durante la citada década. De los 824 millones de dólares invertidos en construcciones iniciadas en marzo de 1961, el 56% se correspondían con viviendas privadas, un 6% con viviendas públicas, un 24% con equipamientos, 10% en comercios y el 4% con industrias. En otro orden de cosas, el 43% de las nuevas residencias privadas construidas estaban financiadas por la *Federal National Mortgage Association* que, como nos indica Anderson, era una agencia subsidiaria del *Federal Urban Renewal Program*, lo que le mueve a decir que la puesta en marcha de este Programa no ha hecho más que agravar la escasez de viviendas para grupos sociales de baja renta. Constatando tal hecho en la medida en que, entre 1959 y 1960, se destruyeron 126.000 unidades de vivienda, la mayoría de las cuales eran de baja renta. En contraste con la cantidad de nuevas unidades construidas, que fueron menos de un cuarto de las demolidas, siendo aquellas, en su mayoría, viviendas de alta renta (ANDERSON, 1964).<sup>16</sup>

Su llamamiento final, no puede ser más dramático, alegando que cientos de miles de ciudadanos han sido desalojados por la fuerza de sus viviendas, ciudadanos que no han sido socorridos de ninguna manera. Sus rentas siguen siendo las mismas, aún están discriminados, y sus condiciones sociales permanecen invariables.

"The Federal Urban Renewal Program", nos dice finalmente, no ha logrado sus objetivos sociales. Desafortunadamente no los ha logrado en el

pasado y no puede lograrlos en el futuro. Sólo la libre empresa puede hacerlo."

## 2. De América a Europa. De la limpieza étnica a una extensiva apropiación espacial de clase.

Detrás de la voluntad por "limpiar", en las ciudades americanas, las zonas urbanas más deterioradas, desplazando a la población que las habita, alegando problemas sociales y económicos que perjudican a la ciudad en su conjunto, se ocultan aquellas otras intenciones que impulsan, por encima de todo, la construcción de un "modelo urbano" segregado. Los Programas de "urban renewal", en efecto, se presentan como la salvaguardia de las ciudades americanas, saneando lo que produce insatisfacción social, recreando nuevos ambientes acordes con los beneficios fiscales de ellos deducibles, impulsando la actividad constructiva de las empresas privadas, creando los ambientes adecuados para la reproducción de la "familia americana", de sus negocios, de sus lugares de ocio, de los centros de consumo...etc. Si el acento está puesto, sobre todo, en el desplazamiento de la población que habita los "slums" es, ante todo, porque dichas áreas, ocupadas por los sectores más pobres de la sociedad, son reclamadas por aquellos otros sectores sociales implicados en la puesta en marcha de los Programa de "urban renewal". Son, sobre todo, empresas privadas e Instituciones Federales, que se apropian de dichos lugares reconstruyendo una nueva realidad social sobre sus escombros. De hecho, si dichos "slums" evitasen, por su localización, su condición de zonas deseadas para ser reconvertidas en los nuevos referentes de la "centralidad", permanecerían, por mucho tiempo, sin posible variación en sus condiciones sociales y económicas. Pues bien, es ese diferencial que presentan determinadas zonas urbanas, por sus características socio-económicas, también, por su localización, lo que las hace comportarse como "áreas de oportunidad", al margen de los deseos y preferencias de la población que las habita, las consume, o que se sirve de ellas. Este fenómeno es el que se ha constituido, en las ciudades europeas, en la razón de ser que ha marcado, en gran medida, su proceso de transformación. Para ello, se comenzó impulsando, a partir de los años sesenta, y como primera medida, intervenciones de "renovación urbana" con las que reinvertir la "degradación"

<sup>16</sup> ANDERSON, Martin, Ob. Cit., página 228 y siguientes.

existente hacia los nuevos requerimientos que exigía la construcción de la “centralidad”, es decir, la expresión espacial de lo “exclusivo”. A partir de entonces, y auspiciado por presiones sociales que no consentían la desaparición de los bienes patrimoniales que eran liquidados por causa de las “renovaciones” emprendidas, se inicia un movimiento encaminado a hacer compatible la “renovación” con la “conservación”, abriéndose las puertas a lo que, más tarde, se denominará como Regeneración Urbana.

El objetivo, en las ciudades estadounidenses, era propiciar programas encaminados a desposeer los “slums”, procediéndose, por demolición, a una “limpieza social” de los mismos, manteniendo,

eso sí, su estrategia de localización, su potencial de “centralidad”. En las ciudades europeas, por su parte, dicha relación demolición-desposesión, que desemboca en una real apropiación espacial de clase que se incauta de los “espacios centrales”, se construye desde el “*modelo urbano de la renta del suelo*”<sup>17</sup>. Sus objetivos, auspiciados desde este “modelo”, no son otros que recrear una diversidad de “espacios de renta”, a lo largo y ancho de la ciudad, siendo sus consecuencias la conformación de un “modelo urbano segregado”. Estos aspectos, coincidentes más que dispares, en ambas realidades geográficas, anticipan, en la cultura americana, parte de una experiencia que se trasladará, a manera de herencia, a la cultura europea (Figs. 4, 5 y 6).



FIG. 4, 5 Y 6 / El Barrio de Pozas hacia 1887; el Barrio de Pozas hacia 1960, antes de su demolición; el nuevo Centro Terciario levantado tras la demolición del Barrio de Pozas.

Fuente: Postal de la época. Documentos Compañía Metropolitana Madrileña y Fotos de ÁLVAREZ MORA, 1976.

Es este “modelo urbano de la renta del suelo” el que propicia, para las ciudades europeas, una forma de enfrentarse a la “producción de ciudad” que, de alguna manera, aunque sin expresarse como tal, se gestó en el marco de la construcción de la ciudad americana. Estamos hablando del sometimiento de la ciudad a unas dinámicas que se debaten entre la necesidad de proceder al vaciamiento de los ámbitos urbanos tradicionales, ya sea por razones “étnicas” o, simplemente, por proceder a específicos dominios de clase, y su incuestionable respuesta desde una programada “explosión periférica”. Argumentos utilizados por Planificadores americanos, como es el caso de Morton HOPPENFELD<sup>18</sup>, avalan la hipótesis que estamos planteando.

“No seremos capaces de replantearnos nuestras ciudades centrales, nos dice HOPPENFELD, a menos que construyamos nuevas comunidades al mismo tiempo, como compañeras de la renovación urbana. No hay anchura abandonada en los terrenos normales y en las reservas de

casas antiguas de nuestras viejas ciudades para hacer ningún esfuerzo actual de reconstrucción a gran escala y aceptable para aquellos que deberán desalojarlas. A menos que haya nuevas comunidades cercanas a las que trasladarse, el desplazamiento resultará inmoral y la renovación urbana seguirá siendo social y políticamente intolerable...cualquier política con sentido para reconstruir nuestras ciudades debe tener necesariamente, como complemento, una política de desarrollo de nuevas ciudades” (HOPPENFELD, 1972)<sup>19</sup>.

El argumento no puede ser más rotundo, “*replantearnos nuestras ciudades centrales*”, con lo que, de algún modo, se nos insinúa que acometer la Planificación de las ciudades parece ser una cuestión más propia de procurar alternativas a sus “centros” que acometer su extensión, a no ser que ésta sea un requerimiento exigido por causa de las transformaciones, necesarias e ineludible, a someter a aquellos. ¿Se está planteando que la ciudad se piensa, se planifica

<sup>17</sup> Para aclarar este concepto, ver el artículo, ÁLVAREZ MORA, A. “*Le concept de patrimoine bâti, alibi des modèles urbains soumis à la rente foncière en Europe*”. En, “*Espaces et Sociétés*”, nº 152/153, 1-2/2013. También, los libros de Giuseppe CAMPOS VENUTI, “*La Administración del Urbanismo*”, Barcelona, 1971, y “*Urbanística e Austerità*”, 1978.

<sup>18</sup> Morton HOPPENFELD, Arquitecto y Planificador, fue Jefe del Equipo de Planificación de la Columbia New Town, localiza-

da entre Baltimore y Washington, y proyectada en los años 60.

<sup>19</sup> HOPPENFELD, Morton. “El proceso de Columbia: El potencial de Nuevas Ciudades”. En, D. Lewis, “El Crecimiento de las ciudades”, Barcelona, GG, 1972. El texto original fue publicado en forma de libro: “The Columbia process: The potential for New Towns”, 1966.

y se construye, desde la “descomposición” de la Ciudad Histórica, de sus “lugares centrales”, de su “existente construido”? Nada más revelador, para entender este fenómeno, que acudir, como lo estamos haciendo, a la experiencia americana, muy concretamente, a aquella que hizo de la “urban renewal” el referente más preciso para comprender su proceso de producción real.

### 2.1. Capital en suelo y procesos de Renovación Urbana. Una retrospectiva obligada.

Si nos referimos a esa herencia recibida, concretándola, en muchos aspectos, al caso español, también, a lo sucedido en otros países europeos, nos interesa argumentar la raíz de esos procesos de “renovación urbana”, herederos del “urban renewal”, en su relación con el tipo de propiedad-capital que los gestiona y los realiza. Consideramos, en este sentido, dos momentos claves, en función de los cuales se han producido distintas maneras de entender ese “replanteamiento de la ciudad central”, y en cuyo recorrido, además, se ha verificado el paso de la “renovación” a la “regeneración” urbanas. En ambos momentos, el objeto de atención, por excelencia, es el “centro” de las ciudades, y el soporte al que remitimos, para entender las transformaciones urbanísticas a que es sometido, sobre todo, en sus inicios, es la Gran Propiedad. Bien entendido, que al hablar de Gran Propiedad nos referimos a aquellas porciones de suelo que demandan actividades, en general, no residenciales, las cuales necesitan consumir mucho espacio para desarrollar el proceso de producción que las distingue. Nos referimos a las industrias Urbanas, a los Ferrocarriles, Colegios, Mercados, Entidades Bancarias, Centros Comerciales, Instalaciones Militares, etc. El papel de esta “gran propiedad” en los procesos de “renovación urbana”, como veremos, ha sido fundamental, siempre que la entendamos como categoría espacial vinculada con un “tipo de capital”. Lo que nos hace argumentar que la “renovación urbana” ha respondido a las diversas maneras de manifestarse un “capital en suelo”. Esos dos momentos, cuyo recorrido lleva de la “renovación a la “regeneración”, son otras tantas maneras de entender el papel que ha ejercido la “propiedad del suelo” en el proceso de construcción, reconstrucción, del centro de las ciudades.

### 2.2 Primer momento. Una “renovación” indiscriminada recorre el territorio de la “ciudad central”.

En un primer momento, que comienza, para el caso español, en los años posteriores a la Ley del Suelo de 1957, apreciándose cierto agotamiento tras la constitución de los primeros Ayuntamientos democráticos, se suceden procesos de “renovación urbana” de manera indiscriminada, afectando a la mayoría de las ciudades, aunque, con mayor énfasis, en aquellas que ejercían funciones de capitalidad. Dichos procesos se distinguen, y obedecen, a los intereses que muestran las distintas manifestaciones del capital interesado en la producción del objeto ciudad.

Hemos verificado, en este sentido, la actuación del capital industrial-propietario de suelo, como inductor de los primeros procesos de “renovación urbana” que se produjeron en la ciudad de Madrid, impulsados, en cierta medida, por la obsolescencia funcional de la actividad que soportaban, también, por normativas establecidas a tal efecto<sup>20</sup>. Se parte de un capital en suelo que ya ha sido suficientemente amortizado por las actividades industriales que lo utilizaban. Al detentar, dichas industrias, una localización central, les permitía, con la puesta en un mercado de su capital en suelo, trasladarse a otros lugares de la ciudad, “polígonos industriales” adaptados para tales fines, modernizando sus instalaciones y sus procesos productivos. Por su parte, los promotores de turno, implicados, sobre todo, en construcciones residenciales de lujo, tenían el campo abierto para emprender tales empresas en los lugares “abandonados”. Este capital industrial, parte de su condición de “propietario”, lo que le permite incorporarse al proceso de “renovación” que se programa para el centro de la ciudad, tal y como determina el Planeamiento Urbano. Pero no es sólo el Planeamiento quien impulsa estos procesos. Ello es, también, consecuencia de las dinámicas que se vinculan al “desarrollo urbano capitalista”, las cuales hacen del “centro” el campo de operaciones que permitan su reconversión en un espacio especializado y exclusivo. El camino iniciado por las antiguas industrias centrales lo siguen, también, en su calidad de “propietarios”, las Estaciones Ferroviarias, Instalaciones Militares, Centros Religiosos, Colegios, Mercados, etc.<sup>21</sup> (Figs. 7 y 8)

Si el capital industrial impulsa específicos procesos de “renovación urbana”, por su

<sup>20</sup> Consultar, para mayor información, ÁLVAREZ MORA, 1978 y 1979. En ambos libros, se aborda el análisis de los procesos de “renovación urbana” que afectaron el centro de

Madrid, desde, aproximadamente, 1960 hasta final de los setenta.



FIG. 7 Y 8 / Madrid. Antiguos Talleres Grasset en la Avda. de Valladolid y complejo residencial levantado tras su demolición.

Fuente: Fotos de ÁLVAREZ MORA, 1976 Y 1990.

condición de “propietario”, otro agente importante, como es el Capital Comercial, lo hace por la necesidad que tiene de ocupar “zonas centrales” para desarrollar su actividad. Al contrario de lo que sucede con el Capital Industrial, este otro, no basa su estrategia, frente a la “renovación urbana”, en el hipotético apoyo que le proporciona un capital en suelo que no posee, sino en la acción de apropiarse de pequeñas propiedades contiguas que va acumulando hasta conformar una Gran Propiedad sobre la que levanta un Gran Almacén. El Capital Comercial, en este sentido, alcanza dos objetivos: localizarse en “zonas centrales”, por acumulación-apropiación de pequeñas propiedades, así como convertirse, a medio-largo plazo, en un gran propietario. Los procesos de “renovación urbana”, no sólo se basan en el apoyo que les proporciona la “gran propiedad”, sino que, ellos mismos, por sus propias dinámicas, generan la “gran propiedad”, concentrando su dispersión, haciendo de la ciudad central un lugar dominado por unos pocos.

El Capital Inmobiliario-Financiero, constituido en torno al poder que sustentan determinadas industrias vinculadas con entidades bancarias,

como fue el caso, en España, de la Empresa Unión de Explosivos Riotinto<sup>22</sup>, se alza, también, como agente interesado en “reconstruir” determinadas “zonas centrales”, con el objetivo de ampliar el campo de sus intereses económicos más allá de los propiamente industriales a los que se dedica prioritariamente. Del mismo modo que algunas asociaciones de pequeños propietarios, como fue el caso de la “remodelación” de la Plaza de Santo Domingo de Madrid<sup>23</sup>, quienes se pusieron de acuerdo en proceder a la “remodelación” de dicha Plaza, repartiendo sus beneficios en función de la cantidad de suelo aportado, proponiendo, para ello, un Plan Parcial que acabaría con los orígenes populares de aquel lugar madrileño (Figs. 9 y 10).

Estos primeros procesos de “renovación urbana”, auspiciados por un “capital en suelo”, comienzan a crear aquellas condiciones que harán irreversibles los comportamientos socio-espaciales propios de la “centralidad” que se está gestando. Las dinámicas que van adoptando los ámbitos afectados por estos procesos, por causa de las “renovaciones urbanas” emprendidas, impiden, y este es quizá su objetivo, la disponibi-

<sup>21</sup> Nos encontramos, incluso, con determinadas Empresas Industriales, aunque dedicadas al transporte, que utilizaron la comercialización del “suelo central” que utilizaban, no para cambiar de localización, sino para emprender otra actividad productiva. Es el caso de la Compañía Madrileña de Contratación y Transportes, ubicada en la zona de Arapiles, quien, en 1954, inició el proceso de desmantelamiento de su negocio para reconvertirse en Vallehermoso S.A., una de las empresas constructoras más importantes de la época.

<sup>22</sup> En 1972 se aprueba el Plan de Reforma Interior del Antiguo Ensanche de Madrid, donde se ubicaba la llamada Colonia Maudes, en la calle Raimundo Fernández Villaverde, un conjunto de viviendas unifamiliares obreras construidas en 1931, determinándose, por exigencias del citado Plan, su sustitución por viviendas colectivas de lujo. A partir de este hecho, la Unión Explosivos Riotinto fue adquiriendo, una a una, dichas viviendas, hasta hacerse con más del 60% de

la propiedad total de la Colonia, lo que necesitaba para liderar un proceso que desembocaría en la demolición de las mismas, abriendo paso a otro tipo de construcción más rentable. Sólo faltaba que el Ayuntamiento declarase dicha zona como “zona de reparcelación”, como así sucedió en 1975.

<sup>23</sup> Fue en 1958 cuando se planteó un “Plan Parcial de Reforma Interior de la Plaza de Santo Domingo” de Madrid, aprobándose en 1967. Antiguos propietarios afectados, que se remontan a la apertura de una vía, hacia 1929, que pretendía unir la Plaza del Callao con la de Santo Domingo, ven una segunda oportunidad en la “remodelación” de este lugar, aportando sus propiedades en el marco de una Junta de Compensación que lideró el proyecto. Para ello, se elaboró el citado Plan de Reforma Interior, el cual fue aprobado en 1967.





FIGS. 9 Y 10 / Madrid. Plaza Santo Domingo, 1977, y Complejo Terciario levantado tras su demolición.

Fuente: Fotos de ÁLVAREZ MORA, 1977 y 1996.

lidad-apropiación de dichos lugares por parte de sectores sociales populares. Las “renovaciones” emprendidas, hasta ahora, no han tenido necesidad de “atacar”, directamente, la condición residencial de las zonas intervenidas, como sí sucedió en el caso de las ciudades americanas.<sup>24</sup> Les ha bastado, tan sólo, marcar pautas, “construir” la irreversibilidad por siempre de un proceso, aquel que impidiese la ocupación de dichos lugares por parte de los sectores sociales más desfavorecidos. Y, para asegurar aún más esta tendencia, entra en escena la “pequeña propiedad”, una vez que las condiciones de exclusividad se han sellado a causa de las renovaciones previamente emprendidas. Las “renovaciones” protagonizadas, ahora, por la “pequeña propiedad”, afectando, en su mayoría, a las parcelas que soportan, directamente, el caserío tradicional, abren el camino para acabar con los restos de vivienda-vida popular que aún resisten. De esta forma, se remata un proceso que, auspiciado en un principio por grandes operaciones, acaba facilitando, por “contaminación especulativa”, a esa “pequeña propiedad”, a la cual se le deja la misión de desplazar a los habitantes de las antiguas viviendas, demolerlas y poner el “solar” resultante a disposición de los operadores inmobiliarios capaces de continuar el proceso.

Procesos de “renovación urbana” que, en este primer momento, aparecen estrechamente relacionados con el “modelo de ciudad” que se está materializando. Nos referimos al “*modelo urbano de la renta del suelo*”, aquel que entiende el proceso de construcción de la ciudad poniendo en marcha la transformación de los “espacios tradicionales”, “centros de las ciudades”, lo que

facilita, en contrapartida, una extensión periférica, diversificando, con ello, el campo de extracción de las rentas derivadas de la explotación del suelo. Para ello, resulta imprescindible emprender la desocupación-desplazamiento de los sectores sociales más populares que ocupan los primitivos “centros”, asignándoles, en el mejor de los casos, los nuevos espacios periféricos como lugares de acogida. Las similitudes con las prácticas del “urban renewal” son evidentes.

### 2.3 Segundo momento. Una “renovación”, especializada y exclusiva, que se alza como única expresión del desarrollo urbano. Es la “Regeneración Urbana”.

Reconvertidos los Centros Históricos, los Espacios Tradicionales, la Ciudad Histórica, en general, los “ámbitos centrales”, en espacios urbanos exclusivos y excluyentes, desposeídos de aquellos contenidos sociales y económicos que constituían su razón de ser, se perfilan, para la ciudad en su conjunto, nuevas formas de afrontar los procesos de producción del espacio que acompañan a su desarrollo. La “renovación urbana” que ha pesado sobre ellos, durante más de tres décadas, ha marcado las pautas a seguir. Mucho más, cuando comenzó a matizarse, en el marco disciplinar, la idea de “espacio conflictivo”<sup>25</sup> como argumento para justificar una intervención urbanística allí donde afloraba una contradicción entre “uso del espacio” y “renta futura”. Los fantasmas de la “urban renewal” vuelven a surgir, aunque, en esta ocasión, para alzarse como las únicas alternativas posibles en un marco urbano

<sup>24</sup> Hay que destacar, en el marco de estos primeros momentos, en los que es la propiedad que acoge “actividades no residenciales obsoletas”, la que se alza, mayoritariamente, como protagonista de los procesos de “renovación urbana”,

hay que destacar, decimos, el caso excepcional del Barrio de Pozas en Madrid. Se trataba de un conjunto residencial que fue asolado para dar paso a un conjunto terciario. Véanse ÁLVAREZ MORA, 1978.

recluido sobre sí mismo, es decir, dispuesto a “renovarse” indefinidamente, haciendo de dicha práctica el objetivo prioritario de la Planificación Urbana. Lo que no se “renueva” deja de ser ciudad, argumentándose que el objetivo prioritario de la Planificación no es tanto “programar suelo” como afrontar las contradicciones espaciales que generan los conflictos existentes, los de orden social y económico, los de cariz político, los de índole disfuncional que afectan a la permanencia, en lugares inadecuados, de ciertas actividades económicas, también, de ciertos grupos sociales. Planificar para imponer un “orden” en el “desorden” que aún resta en la ciudad tradicional construida. Porque éste es el “espacio” a intervenir, el único posible con el que se identifica la única ciudad posible. Nunca hasta ahora se había sentido la “periferia”, que sigue existiendo, como realidad marginal, fuera de la ley, como espacio inexistente. De ahí que se adopte el término de “regeneración” para significar las acciones prioritarias a emprender. “Regenerar” para privilegiar los lugares que ocupan una situación estratégica en la ciudad, aumentando, de esta manera, su distanciamiento social con respecto a esas “periferias” cada vez más ocultas, en la medida en que los “centros” están, a su vez, cada vez más visibles. Aumento de los “ámbitos regenerados”, del mismo modo que aumentan las diferencias por el hecho de que cada vez es más apreciable la concentración de la riqueza en unas pocas manos.

Lo específico de esta situación, con respecto al primer momento reseñado, es que hemos pasado de una “renovación urbana” indiscriminada, cuyo objetivo era producir “rentas de posición”<sup>25</sup>, en la medida en que se contribuía a “extender” la ciudad, a producir “periferia”, a aquella otra en la que el énfasis está puesto, fundamentalmente, en “regenerar” lugares estratégicos. Si las prácticas que identificaban el primer momento

han tenido una gran repercusión en las ciudades españolas, dada la condición de este país como asiento de una “economía rentista”, la práctica de la “regeneración urbana”, propia de este segundo momento, se ha difundido por toda Europa, España incluida. Es el caso, por ejemplo, de la “reconversión” del original espacio industrial de la Ría de Bilbao (LEIRA, ARGUESO & SUBIETA, 1994; ÁLVAREZ MORA, 1999)<sup>27</sup>; la transformación del Este parisino, con el objetivo de equiparlo al, siempre exclusivo, Oeste de los Campos Eliseos (APUR, 1987)<sup>28</sup>; la actualidad de la Operación Canalejas en el centro neurálgico de Madrid (BERLINCHES, 2014)<sup>29</sup>, por no hablar de la que se está emprendiendo en Chamartín<sup>30</sup>; en fin, las ya clásicas “regeneraciones” llevadas a cabo sobre las llamadas “*aree dismesse*”<sup>31</sup>, en territorio italiano, a lo que habría que añadir aquellas otras que se están emprendiendo, actualmente, aprovechando las instalaciones militares desmanteladas. Veamos, como colofón, lo específico de estas últimas casuísticas para el caso italiano.

### 3. La Regeneración Urbana y el protagonismo de la Gran Propiedad como insustituible referencia.

A partir de los años ochenta, las transformaciones urbanísticas de las ciudades europeas se han producido en paralelo a un proceso general de desregulación urbanística. Ello ha afectado, en gran medida, a las grandes propiedades en desuso, es decir, a los terrenos que, estratégicamente, eran los más importantes para los objetivos inherentes a cualquier proyecto urbanístico tendente a la reorganización y recualificación de ciertos sectores de la ciudad (SECCHI & al., 1984; OLIVA, 1988). Por su parte, el capital financiero, en su estrategia por hacer

<sup>25</sup> Desde el siglo XIX, las intervenciones urbanísticas que implicaban, sobre todo, a la “ciudad consolidada”, se justificaban por razones de “salubridad”. El Barón Haussmann fue pionero, apoyándose en la *Ley de Saneamiento*, de 1850, para emprender su Plan de Reformas aplicado a París. Años más tarde, el propio Le Corbusier, volvió a apoyarse en cuestiones de “salud” para poner en marcha, en París, la eliminación de los “*islotes insalubres*”, extendiéndose esta idea hasta épocas muy recientes, y adoptándose, paulatinamente, dicha “insalubridad” en clave social. De ahí a la idea de “conflicto” sólo hay un paso. Hoy día, la cuestión se plantea, directamente, en términos de “conflicto”, entendiéndose por tal, todo aquello que pone trabas al capital: población residente de bajos recursos ocupando una “área de oportunidad”; zonas “disfuncionales”, desde el punto de vista de la “renta” que no generan y pueden generar; “espacios de reproducción social”, en suma, a los que se les exige comportarse como “espacios de renta”.

<sup>26</sup> La “renta urbana”, referida a lo que produce la propiedad del suelo, tiene, al menos, dos componentes. Aquel que

hace referencia a la capacidad de “*producto ciudad*” que puede generar, medido en “usos del suelo”, “edificabilidad”, calidad de lo construido, etc., a lo que habría que sumar aquel otro sobre-valor que se genera por la situación de la propiedad en el conjunto de la ciudad. Es esta “localización” la que genera una “renta de posición”, llamada, también, “diferencial”. Véanse CAMPOS VENUTI, 1971.

<sup>27</sup> Ver, AA. VV. “*Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano. Memoria*”, Diputación Foral de Bizkaia, Gobierno Vasco. 2006; y ÁLVAREZ MORA, Alfonso. “*Bilbao, la definición de una imagen de marca como reclamo competitivo. Crónica de un proceso iniciado*”, en “Ciudades”, n. 5. 1999.

<sup>28</sup> Ver, APUR. Atelier Parisien d'Urbanisme, “*L'aménagement de l'Est de Paris*”, *Paris Project*, núm. 27-28, 1987.

<sup>29</sup> Ver, Berlinches, A. “Informe Operación Canalejas”. “Madrid, Ciudadanía y Patrimonio”, 2014.

<sup>30</sup> En la página web del “Club de Debates Urbanos”, encontramos una diversidad de documentos informativos al respecto. <http://clubdebatesurbanos.org/>

de la “producción de la ciudad” uno de sus objetivos económicos, se implicó con dichas grandes transformaciones urbanas mostrando un rechazo explícito al “Plan”, reivindicando la citada “desregulación” y recurriendo, sistemáticamente, a “proyectar” al margen del contexto urbanístico establecido.

Entre dichas “grandes propiedades” en desuso, aparte del ya clásico “suelo industrial” liberado, como consecuencia de los ajustes impuestos por el capital sobre aquellos procesos productivos que comenzaban a generar más inconvenientes que beneficios, hay que destacar las que se identifican con las instalaciones militares. Queremos resaltar, en este sentido, las consecuencias derivadas de esta otra práctica de “regeneración urbana” que, una vez allanado el camino por la expresión que adoptó en su versión auspiciada por reconversiones industriales programadas a tal efecto, completa un proceso, imponiendo una forma de producir ciudad que se alza, en estos momentos, como la expresión más depurada de lo que se entiende por “desarrollo urbano”.

Con el salto a escena de las propiedades militares en desuso, en efecto, se inicia un nuevo proceso de “regeneración urbana” que vamos a referirlo, por la importancia con la que se está expresando, a lo que está sucediendo en Italia<sup>32</sup>. Prestar atención a casuísticas italianas, con referencia específica a la “regeneración” de antiguas instalaciones militares, no tiene otro objetivo que aportar lo específico de las mismas con respecto a lo sucedido con otras grandes propiedades no militares y en otros contextos. De esta manera, estamos en disposición de comparar dicha experiencia con lo sucedido en otros contextos geográficos, como es el caso de España, donde ha sido la propiedad industrial<sup>33</sup>, también, la ferroviaria o, simplemente, la “gran propiedad urbana”, las que han marcado, hasta ahora, los procesos de “regeneración” emprendidos. Observamos, dicho a manera de hipótesis, muchos puntos en común entre ambas experiencias, como es el tipo de propiedad del

que se parte, propiedad de titularidad pública que ha sido adquirida por entidades privadas y, sobre todo, por la similitud en los contenidos de los “programas regeneradores” que se proponen, los cuales se marcan como objetivos impulsar la “exclusividad de clase” de las zonas intervenidas.

Para el caso italiano, el desmantelamiento de las instalaciones militares estuvo muy relacionado con la caída del Muro de Berlín<sup>34</sup>. Bien entendido que el comportamiento de estas operaciones de “regeneración urbana”, en Italia, cuyo punto de partida son las propiedades militares en desuso, continúan, de alguna manera, lo ya iniciado por aquellos otros procesos que tuvieron por objetivo, tanto en Italia como en el resto de Europa, la puesta en valor, su reconversión económica y apropiación social de clase, de las “grandes propiedades” vinculadas, en un primer momento, con asentamientos productivo-industriales. En el caso italiano, estas “grandes propiedades militares, su “re-uso”, podría haber contribuido a configurar procesos alternativos con el objetivo de conformar una ciudad más cercana a las exigencias de los ciudadanos. Las operaciones que, actualmente, se están emprendiendo en algunos cuarteles abandonados, sin embargo, están provocando, en su contexto más cercano, el fortalecimiento de una “exclusividad de clase” que, sin eliminar contenidos sociales heterogéneos, contribuyen a evitar el acceso de los más desfavorecidos. Es así como la “regeneración urbana” está asumiendo contenidos semejantes a aquellos que se identificaban con los procesos “urban renewal” que ya hemos comentado.

### 3.1 La implementación de la regeneración urbana: La construcción de la “ciudad producto” y el desmantelamiento del “espacio de reproducción social”.

Los procesos de “des-industrialización”, contextualizados en los años 80 del siglo pasado, y

<sup>31</sup> Este término define espacios y contenedores que han dejado de ser utilizados por la actividad para la cual estaban pensados y fueron realizados, y que se encuentran en espera de una nueva utilización. Es el caso de antiguas industrias, instalaciones ferroviarias, almacenes, instalaciones militares...etc. Todos ellos respondiendo a una economía y sistema social que ha entrado en decadencia, en obsolescencia, por las condiciones impuestas por el desarrollo del capital.

<sup>32</sup> Según los datos del Ministerio de Defensa italiano (PINOTTI, 2006), en todo el territorio nacional hay 78.300 hectáreas utilizadas como “áreas militares”, lo que supone el 0,26% de la superficie total del país. Sin embargo, hoy día no existe un informe sobre el estado de avance y los resultados conseguidos en Italia de los procesos de

reutilización de los vacíos militares promovidos a partir de los años Noventa. Este es el potencial, en cualquier caso, que ha comenzado a privatizarse y a ser objeto de procesos de “regeneración urbana”.

<sup>33</sup> Valga como ejemplo, lo sucedido en la ciudad de Bilbao, una vez que se procedió a la “reconversión industrial” del conjunto territorial que recorre la Ría.

<sup>34</sup> El fin de la Guerra Fría implicó unos cambios en el equilibrio geopolítico internacional, la pérdida de importancia estratégica, y/o funcional, de algunas infraestructuras, incluso el nuevo modelo de organización de las Fuerzas Armadas en ámbito internacional (lo que requirió un lento y progresivo proceso de profesionalización, modernización y racionalización de los ejércitos).



protagonizados por algunas ciudades europeas, impulsaron específicas transformaciones urbanísticas apoyadas, como decimos, en el suelo industrial liberado a tal efecto (CAMPOS VENUTI, 1987)<sup>35</sup>. Es así cómo se emprenden procesos concretos de “regeneración urbana”, reciclando “grandes propiedades”, una vez abandonadas y vaciadas de su contenido socio-espacial originario. Como consecuencia de ello, a las zonas afectadas se las hace asumir formas y contenidos que las privilegian, fortaleciéndose como “plataformas espaciales” desde las que se lanzan mensajes ideológicos, irradiados a través de los “monumentos del poder” allí establecidos, con el objetivo de propagar las ventajas y venturas del capital. Tal es la fuerza persuasiva que atesoran estos nuevos “iconos arquitectónicos” que se identifican con los edificios materializados en dichos lugares. Constituyen, en este sentido, ámbitos donde se desarrolla la gestión y administración del capital, acumulándose “servicios productivos avanzados” y “residencias exclusivas”. En otras palabras, conformándose como ámbitos urbanos identificados con un ambiente donde domina su condición de “espacio terciario”, de “lugar exclusivo y excluyente”, ausente de vida colectiva espontánea.

Como zonas privilegiadas, ostentan la facultad de impulsar y extender la idea de “espacios de preferencia”, contribuyendo, con ello, a la materialización de una “ciudad segregada”. Acumular “prebendas” en lugares seleccionados para ello, exige la expulsión previa de personas, o actividades, que las habitan o las ocupan, dado el conflicto que procura su presencia, lo que se resuelve “regenerando” el ámbito en cuestión. Conflicto, expulsión, regeneración, por tanto, como recorrido que se realiza mediante un acto de apropiación de un lugar al que se le dota de exclusividad, lo que implica su “gentrificación”. Asociamos, por tanto, la “regeneración” con la “gentrificación”<sup>36</sup>. Ciudad “gentrificada” como forma que adopta, además, su “mercantilización”, es decir, su condición como “ciudad producto”. Hablamos de la ciudad que se construye para venderla, para recluirla en el espacio del mercado, para hacer padecer a unos, a la gran mayoría, y privilegiar a otros, los menos. Se trata de una ciudad donde, en su vertiente económica, priman

los “espacios de renta” por encima de los que hacen posible la “reproducción social”. Dichos “espacios de renta” se configuran en la medida en que se produce un proceso de desposesión social, rentabilizando una herencia histórica recibida a la que se le reinvierte su sentido originario, eliminando su condición como ámbito popular-colectivo en favor de su individualización y privatización<sup>37</sup>.

### 3.2 Fondos inmobiliarios y propiedades militares en las grandes ciudades italianas. Los casos de Roma y Turín.

En el contexto europeo, la enajenación del patrimonio inmobiliario que pertenece, en general, a todas las Administraciones públicas, se ha constituido como un mecanismo para eliminar su titularidad como tal, en la medida en que no se consideraba necesario para su funcionamiento cotidiano. También, no menos importante, para atender a la crisis que sacude al sistema capitalista, unido al grave déficit presupuestario que sufren los Estados de la Europa occidental, lo que les ha impulsado a emprender la enajenación de estos bienes para hacer frente, entre otras cosas, a la deuda pública.

A partir de la década de los noventa se promovieron, de manera progresiva, y una vez que las reconversiones industriales abrieron el camino para ello, procesos concretos de reconversión que afectaron, sobre todo, a las antiguas instalaciones militares. Sirva de ejemplo el caso de Italia<sup>38</sup>. Es de destacar, las incertidumbres que pesan sobre estas experiencias, consecuencia de una política nacional, variable y heterogénea en el tiempo<sup>39</sup>, que ha estado acompañada de una preocupante escasez de información, investigación y debate público, a propósito de lo que acontecía sobre el devenir de dichas instalaciones militares. Todo ello, ha conducido al fracaso de las operaciones emprendidas y al desinterés por parte de los operadores privados en ellas implicados.

Ante este panorama, nuestra hipótesis es que las propiedades militares abandonadas constituyen, hoy día, una ocasión única e irrepetible para

<sup>35</sup> Referencia al libro de CAMPOS VENUTI, *“La Terza Generazione dell'Urbanistica”*, Milano, FrancoAngeli, 1987.

<sup>36</sup> “If we look back at the attempted definitions of gentrification, it should be clear that we are concerned with a process much broader than merely residential rehabilitation ... [A]s the process has continued, it has become increasingly apparent that residential rehabilitation is only one facet ... of a more profound economic, social, and spatial restructuring. In reality, residential gentrification is integrally linked to the redevelopment of urban waterfronts for recreational and other

functions, the decline of remaining inner-city manufacturing facilities, the rise of hotel and convention complexes and central-city office developments, as well as the emergence of modern “trendy” retail and restaurant districts ... Gentrification is a visible spatial component of this social transformation. A highly dynamic process, it is not amenable to overly restrictive definitions” (SMITH & WILLIAMS, 1986).

<sup>37</sup> Por un debate sobre “el derecho a la ciudad” se remite a LEFEBVRE (1996), MITCHEL (2003), HARVEY (2007; 2012); BORJA (2013).

regenerar la ciudad y el territorio, de manera muy diferente a cómo se ha realizado hasta el momento. Tras una fase en la que se han llevado a cabo escasos proyectos de “regeneración urbana”, a partir de la reutilización de las zonas militares desmanteladas, hoy día, parece que se están creando las condiciones básicas para, finalmente, reconvertir estos vacíos con un sentido popular destacado (CAMERIN, 2018). Todo ello, nos suscita una serie de cuestiones previas: dado que las “nuevas centralidades” parecen ya definidas y materializadas, sobre todo, en las ciudades más importantes, ¿se pueden plantear alternativas diferentes para las propiedades militares desmanteladas?; ¿cuáles serían, en este sentido, las consecuencias que se derivarían de la puesta en marcha de acciones de “regeneración” aplicadas a estas instalaciones?; teniendo en cuenta que la reutilización de estas propiedades no está contribuyendo, directamente, al desplazamiento de los sectores sociales más populares, las nuevas “regeneraciones” a emprender ¿impulsarían la creación de “espacios exclusivos”, es decir, “espacios de renta” propios de la “ciudad como producto”, tal y como se han caracterizado, hasta el momento, este tipo de operaciones?, o, por el contrario, ¿podrían garantizar, la realización de la “ciudad como obra”?<sup>40</sup>. En otras palabras, a través de la “regeneración” de las grandes propiedades militares, ¿se han promovido, o se promoverán, nuevos “espacios de reproducción social”, entendidos como categorías socio-espaciales que permitan la continuidad y la reproducción de los grupos sociales con ellas identificados, los cuales se alzan, a su vez, como actores-productores de la misma?

Para responder a estas preguntas, vamos a referirnos a dos casos en los que se han

promovido, de cara a su “regeneración”, grandes propiedades militares ubicadas en dos grandes ciudades de Italia: hablamos de los cuarteles de Guido Reni de Roma, y los de Alessandro La Marmora en Turín.

### 3.2.1. La Regeneración de las Instalaciones Militares en Roma.

Las instalaciones militares desmanteladas, y desprovistas de su uso original, que se encuentran en el sector Flaminio-Guido Reni, en Roma, fueron puestas en venta por el Ministerio de Defensa, pasando su titularidad a manos privadas. Concretamente, a un Fondo de Inversión Inmobiliario<sup>41</sup>.

El antiguo cuartel de Guido Reni, llamado, también, “Fábrica de componentes eléctricos de precisión”, se encuentra en el barrio Flaminio de Roma, en una zona residencial dotada de importantes instalaciones deportivas (VITTORINI, 2004) (Figs. 11, 12 y 13). Allí se localizan los edificios deportivos que se realizaron, inicialmente, durante el Fascismo, así como aquellos otros que se corresponden con los Juegos Olímpicos de 1960, entre otros, la Ciudad Olímpica e importantes obras del Ingeniero P.L. Nervi. Con posterioridad, se han incorporado instituciones culturales importantes, como el museo MAXII, proyectado por Zaha Hadid, y el Auditorio de Música del arquitecto Renzo Piano, lo que ha contribuido a hacer de dicha zona un lugar de prestigio, acrecentando su capacidad de convocatoria ciudadana, también, su accesibilidad. El Ayuntamiento de Roma, de acuerdo con el Fondo citado, programó, en 2013, la transformación urbana del área para crear una nueva “Ciudad de la Ciencia” (AYUNTAMIENTO

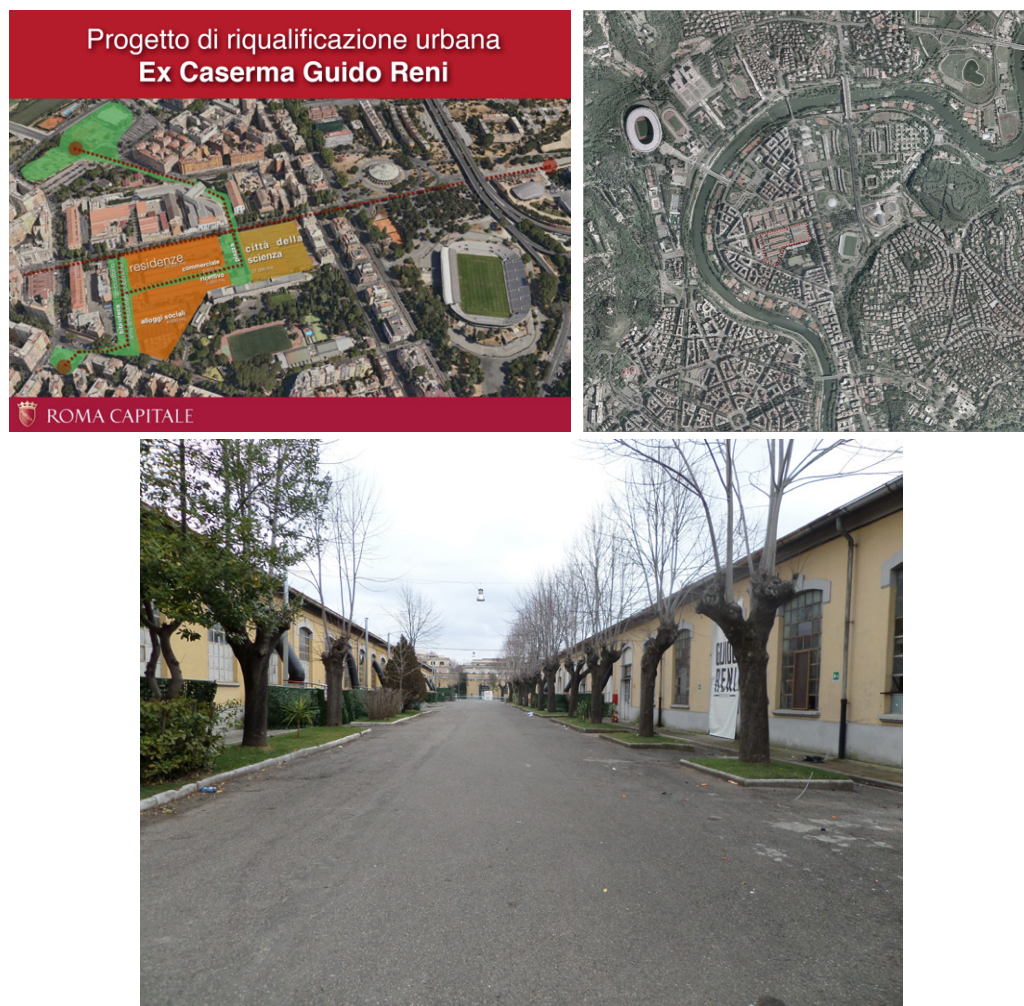
<sup>38</sup> La Unión Europea comenzó a abordar la cuestión de la reconversión militar mediante la financiación de programas específicos, dentro de sus políticas territoriales, cómo los “Perifra” I y II del bienio 1991-1992 y los programas “Konver” I de 1993 y II entre 1994 y 1997 (para profundizar más en el tema de la financiación europea para la reconversión de las áreas militares a partir de los 90, véanse CAMERIN, 2017). En el ámbito internacional, diversos Estados han estimulado paulatinamente la transformación de los vacíos militares con programas de matriz estatal, por ejemplo, el “Base Realignment and Closure” en Estados Unidos a partir de 1988, el “Mission pour la Réalisation des Actifs Immobiliers” francesa de 1987. Actualmente, en Alemania, Reino Unido y España, la gestión de las propiedades militares desahucadas se remite, respectivamente, a las agencias estatales llamadas “Bundesanstalt für Immobilienaufgaben”, “Defense Estate” e “Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa”.

<sup>39</sup> Caracterizada por una producción normativa impulsiva, aunque inconsistente. Instrumentos y procesos han sido progresivamente cumplimentados o sustituidos por otros. El marco normativo ha dado lugar a una paulatina superposición de roles y responsabilidades entre las diferentes

administraciones institucionales, estatales y locales, por efecto de la inexperiencia en la coordinación y colaboración entre distintos niveles de gobierno, por lo que se refiere, sobre todo, a la acción en el ámbito urbano. Para profundizar estas cuestiones se remite a GASTALDI & CAMERIN (2016).

<sup>40</sup> Entendida como “espacio de reproducción social”, es decir, como una categoría socio-espacial que permita la continuidad y la reproducción de los grupos sociales, los cuales se alzan, a su vez, como actores-productores de la misma. En este sentido, la “ciudad como obra” es la ciudad que construyen, en la medida en que toman posesión real de ella, los ciudadanos (ÁLVAREZ MORA, 2015).

<sup>41</sup> Véanse <http://www.cdpsgr.it/valorizzazione-immobili-pub-blici/FIV-Fondo-Investimenti-per-le-Valorizzazioni.html>, “Fondo Investimenti per la Valorizzazione – Comparto Extra” (FIV) de la sociedad de gestión de activos “Cassa Depositi e Prestiti sgr” (CDP). A través del Decreto del Ministerio de Economía del 20 de diciembre de 2013, el FIV ha adquirido 40 propiedades, 33 de ellas propiedad del Estado y 7 de entidades territoriales (por un valor de aproximadamente 490 millones de euros), entre los cuales los cuarteles objeto de análisis.



FIGS. 11, 12 Y 10 / Roma. Complejo Flaminio-Guido Reni, Proyecto; Ortofoto sector Guido Reni; espacios interiores al recinto del cuartel de Guido Reni.

Fuente: <http://www.progettoflaminio.it/materiali/>, y foto de CAMERIN, 2017

DE ROMA, 2013). Para ello, se convocó un concurso internacional, destinado a arquitectos y urbanistas, concebido como una herramienta esencial para la mejora del barrio de Flaminio. El concurso internacional estaba condicionado a un proceso de participación ciudadana así convenido, en 2014, con los *stakeholders* interesados y la ciudadanía, cuyo objetivo era establecer la estrategia a seguir con respecto al “equipamiento público” que albergarían los cuarteles de Guido Reni, también, el Barrio de Flaminio (AYUNTAMIENTO DE ROMA, 2014).

En las bases establecidas, para proceder a la convocatoria del Concurso Internacional del que se derivaría la autoría del proyecto a realizar, se perciben, con toda claridad, las intenciones del

proceso de “regeneración urbana” emprendido. Es de destacar, en primer lugar, el hecho de que se actúa sobre una propiedad privada, producto de la enajenación de un bien público. Dicha adquisición ha recaído sobre una Entidad Financiera, CDP Investimenti Sgr, quien adquirió los citados cuarteles a la Agenzia del Demanio en 2013, el mismo año en el que el Ayuntamiento de Roma acuerda llevar a cabo el proceso de “regeneración”, el cual es, definitivamente, aprobado un año después. Tres son los grandes componentes de este proyecto: la materialización de la llamada Ciudad de la Ciencia; sistematizar un sistema de espacios públicos, con el que se vinculen equipamientos y servicios; así como la construcción de una zona residencial privada con



una cuota de alojamientos sociales. La superficie total sobre la que se actúa es de 51.000 metros cuadrados, de los que 14.000 tienen que dedicarse a espacios públicos y 10.000 a la Ciudad de la Ciencia. El resto, 27.000 metros cuadrados, constituye la cuantía del espacio residencial privado. Más de la mitad de la superficie, por tanto, se destina al uso de la vivienda privada. Estos metros cuadrados, medidos en superficie de suelo dedicada a la actividad inmobiliaria residencial, se prevé que produzcan 29.000 metros cuadrados de edificabilidad para viviendas en venta, o alquiler, así como otros 6.000 metros cuadrados de edificabilidad para alojamientos sociales. Especificándose, para este último caso, que no se trata de lo que en la terminología legal italiana se denomina como *"case popolari"*, sino de apartamentos en alquiler, o en venta, en el marco de un régimen de costes controlados. A todo esto hay que añadir unos 10.000 metros cuadrados más construidos para usos turísticos y comerciales, sin contar con amplias superficies dedicadas al uso de aparcamientos. Como resumen que sintetiza el objetivo de esta propuesta, se dice que:

"Il complesso dell'ex Stabilimento Militare Materiali Elettronici e di Precisione, pur riguardando luoghi prevalentemente caratterizzati dalla presenza di edifici e manufatti non più utilizzati e riconvertibili a nuovi usi o che presentano fenomeni evidenti di degrado fisico e funzionale, per il contesto in cui è localizzato e per il valore posizionale, costituisce una rilevante occasione di riqualificazione a scala locale e urbana"<sup>42</sup>.

### 3.2.2. La Regeneración de las Instalaciones Militares en Turín.

Se trata de los cuarteles de La Marmora, localizados en la parte oriental de Turín, en el barrio de Borgo Po, una de las zonas residenciales burguesas de la ciudad, contigua al Centro Histórico (Figs. 14 y 15). Tras su abandono por parte de los militares, a partir de 2006, dichos cuarteles se han utilizado, temporalmente, para el alojamiento de emigrantes y refugiados políticos, y desde abril de 2015 han sido ocupados por la asociación local *"Freed Via Asti"* para desarrollar

actividades culturales y de formación, finalizando, todo ello, con un desalojo forzoso que tuvo lugar en noviembre de 2015. En abril de 2016, la *Cassa Depositi e Prestiti*<sup>43</sup>, entidad que adquirió dichos cuarteles a la *Agenzia del Demanio*, del mismo modo que lo hizo con los Cuarteles de Guido Reni en Roma, presenta un proyecto de "regeneración" elaborado por el Estudio de Arquitectos Carlo Ratti Associates<sup>44</sup>. Se trata de un diseño de "masterplan" que moderniza, actualiza y re-imagina, la estructura modular característica del cuartel para dar la bienvenida a una nueva combinación de funciones que basculan en base a tres tareas a realizar por los futuros consumidores-habitantes del lugar. Funciones que denominan *"co-living"* (vivir, las residencias); *"co-making"* y *"co-working"* (convivir, co-hacer y trabajar en equipo). Para ello, programan diversos tipos de viviendas y locales de trabajo, en un porcentaje que oscila entre un 60%, dedicado al espacio residencial, y el resto, hasta un 40%, para los lugares de trabajo citados, a los que denominan "servicios a las personas y a las empresas". Se trata, en suma, de proyectar espacios que alberguen laboratorios para artesanos, residencias para estudiantes y ciudadanos. El grado de "terciarización" propuesto, por tanto, es relativamente alto. Y si este aspecto lo comparamos con los tipos de viviendas que se proponen en el proyecto, de superficies que oscilan entre los 20 y los 180 metros cuadrados, concluimos diciendo que la modalidad de la "vivienda" proyectada está en consonancia con el carácter "terciario" que se le quiere dar al conjunto. Según Carlo RATTI ASSOCIATES (2017), el proyecto proporcionará a Turín un nuevo e icónico espacio público, partiendo del que define el actual espacio libre que ocupa el centro del conjunto militar, con el objetivo de transformar esta antigua "Plaza de Armas" en lo que se llamará "Lugar de las Artes", similar, en alcance, a la Plaza Vittorio Veneto, uno de los lugares públicos más emblemáticos de la ciudad.

La "exclusividad" está servida. No podría ser de otra manera, ya que estamos hablando de un cuartel que se localiza en uno de los barrios más prestigiosos, socialmente hablando, de Turín. Se

<sup>42</sup> "El complejo del Establecimiento Militar Materiales Electrónicos y de Precisión, que albergaba lugares mayoritariamente caracterizados por la presencia de edificios y artefactos que no estaban en uso y reconvertibles en nuevos usos, o que presentan fenómenos evidentes de degradación física y funcional, para el contexto en el que está localizado y por el valor de posición, constituye una ocasión relevante de recalificación a escala local y urbana" (ROMA CAPITALE. ASSESORATO ALLA TRASFORMAZIONE URBANA, 2014: 7).

<sup>43</sup> La Cassa Depositi e Prestiti es una Sociedad Financiera por acciones, en la que el Ministerio de Economía y Finanzas participa en un 80,1%, mientras que el 18,4% proviene

de diversas fundaciones bancarias, y el resto de acciones propias. Esta entidad es la propietaria actual del cuartel de La Marmora, y quien ha recibido mandato del Ayuntamiento-Agenzia del Demanio para proceder a su "regeneración".

<sup>44</sup> En el que se dice: "International Design and Innovation office Carlo Ratti Associati has started the renovation of a former 19th century military complex in Turin, Italy, that will turn the site into a testing ground for an open-source approach to architecture. The project extends across a 20,000 square-meter (200,000 square-foot) area called Caserma Lamarmora, owned by Italian state fund Cassa Depositi e Prestiti (CDP)".

trata de Borgo Po, que se localiza en un área muy próxima a la pre-colina de Turín. Allí se encuentra la majestuosa Villa della Regina, construida en 1616, que está catalogada como Bien Protegido por la UNESCO desde 1997. El Borgo Po es, hoy día, una de las más renombradas áreas residenciales de la ciudad, a pocos pasos de su centro. Toda esta “exclusividad” que caracteriza

a este lugar se expresa, también, en valores económicos. El precio medio de venta del metro cuadrado de vivienda es de 2.850 euros, mientras esa media, en el conjunto de la ciudad, es de 1.900 euros. Es así como este lugar ha sido individualizado por el Ayuntamiento como “zona de prestigio”, para, en base a esa calificación, tasar los alquileres de las viviendas.



Figs. 14 y 15 / Turín. Cuartel La Marmora. Proyecto-Escenario Futuro, y foto actual.

Fuente: Carlo RATTI ASSOCIATI. “Caserma La Marmora Vía Asti. Concept Desing”, y foto de CAMERIN, 2017

### 3.2.3. Dos casos que delatan la “regeneración urbana” como mecanismo de reconquista espacial de clase.

Comparando estos dos casos, se pueden extraer una serie de consideraciones que estimamos pertinentes. En primer lugar, el protagonismo de la “gran propiedad” como conductora del proceso. Bien entendido, que se trata de “propiedades públicas” que han sido enajenadas en favor de operadores privados. Aunque pueda parecer, por otro lado, que se le da una gran importancia a la presencia de espacios libres-colectivos, tal y como se establecen en los presupuestos espaciales de las propuestas, la realidad es que dichos lugares no ejercerían como tales si no fuera para valorar el proceso de apropiación privado de que son objeto las propiedades militares regeneradas. Queremos decir, que dichos “espacios libres” se presentan como extensión de los ambientes domésticos que conforman la vida privada de los nuevos habitantes. A la hora de la verdad, estos nuevos inquilinos adquieren un derecho sobre los lugares renovados que, de alguna manera, incluye el disfrute de dichos espacios libres, lo que, al final, está previsto en el precio de adquisición de la vivienda, o del local de trabajo que elijan. No desaparece, por tanto, la idea de lo colectivo, de lo público, simplemente, se pone al servicio de intereses particulares. Las propiedades militares, de titularidad pública, vinculadas al Ministerio de Defensa, han pasado a manos privadas, en concreto, al Fondo de inversión FIV-Comparto Extra, lo que hace posible el cambio de destino

de uso, una vez que dichas instalaciones se han quedado vacías de contenido.

Para justificar una acción semejante, se argumenta que el objetivo es mejorar la calidad de vida de los futuros residentes, calidad que emerge, hoy día, como factor esencial de la competitividad de todas las metrópolis, convirtiéndose en factor de atracción de nuevas actividades económicas y de innovación. Una vez más, los factores colectivos se supeditan a intereses particulares. De hecho, en ambos casos, uno de sus objetivos es procurar la materialización espacial de los “nuevos iconos” que expresan el contenido competitivo con el que se quiere dotar a la nueva entidad metropolitana. Es el caso de la llamada “Ciudad de la Ciencia”, en Roma, o del “Lugar de las Artes”, en Turín. En el caso de Roma, llama la atención la presencia, en este proyecto, de un porcentaje, aunque mínimo, de viviendas de “alojamientos sociales”, que no “case popolarì”, como queda dicho, mientras que, en el caso de Turín, parece que el antiguo cuartel pueda fomentar la calidad de vida de un barrio ya burgués, convirtiéndose en un lugar de atracción de nuevas actividades económicas y de innovación, también, en la residencia.

Si en el pasado, los argumentos que se utilizaban para proceder a las grandes transformaciones urbanas, sobre todo, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, pasaban por la consideración de la insalubridad, la falta de condiciones higiénicas, la peligrosidad social, la existencia de tugurios, etc., ahora el abandono de que son objeto estas propiedades militares, está implicado con la precariedad del estado de conservación de

edificios y espacios abiertos, hasta el punto de que serían necesarias importantes sustituciones estructurales. La consistencia actual de los artefactos ubicados dentro de los antiguos recintos militares es alta. Si, por un lado, en Roma, el valor de lo construido no tiene relevancia para ser considerado “patrimonio a proteger”, en Turín, algunos de los inmuebles afectados, ostentan un grado de protección histórico-artístico. En la fase de implementación de estos proyectos, por tanto, ¿podemos imaginarnos nuevas piezas arquitectónicas, individualizadas en su entorno, que emergerían como nuevos componentes de valor simbólico reconocible? En otras palabras, a la hora de cuantificar el “nuevo espacio económico”, ¿producirá el “valor” necesario que justifique las “regeneraciones” emprendidas, desde la condición de “icono” que se le confiere a la nueva obra construida?

De estas consideraciones, surgen una serie de preguntas: ¿cuáles serán sus resultados, tanto económicos como sociales?; ¿se “regenerarán” estas zonas con el objetivo de instaurar en las mismas una clase social homogénea que garantice el nuevo orden establecido, haciendo frente al coste económico derivado del mismo?; el cambio al que los cuarteles están sometidos, ¿provocará que la zona donde se localizan adquiera un contenido sociológico que incida en su apropiación por parte de clases de renta medio-alta, evitando, por el contrario, la presencia de una población de menos recursos económicos?.

#### 4. Conclusiones

La “renovación y regeneración” urbanas constituyen dos variables de un mismo proceso, manifestado en fases diferentes, como respuesta a los intereses del capital inmobiliario-financiero en su vertiente urbanística. En la lógica de dicho proceso, se reconoce la herencia recogida por las actuales operaciones de “regeneración urbana” en su vinculación rigurosa con aquellas otras que hicieron del “urban renewal” su razón de ser. Si el objetivo de estas últimas no era otro que limpiar de población “indeseable” a determinadas zonas urbanas que, por su localización estratégica, estaban llamadas a reconvertirse en lugares de calidad exclusiva, con la “regeneración urbana” se llega a resultados finales semejantes, aunque no se acometan desalojos con la misma virulencia. Lo específico de la “regeneración urbana” es que se sustituye, en el mejor de los casos, la expulsión ciudadana directa por la eliminación de un “espacio social” que hacía posible el “hábitat” y el “habitar” de los sectores sociales más populares en las zonas intervenidas. La “renovación urbana”,

por su parte, respondía a una manera de Planificar la ciudad desde su condición de entidad espacial cuya dinámica era producto de la contradicción, ya clásica, centro-periferia. Queremos decir con ello que esta práctica de la “renovación” estaba vinculada, como operación sectorial, a específicas determinaciones urbanísticas emanadas del Plan General de Ordenación Urbana. La “regeneración urbana”, por su parte, se está alzando como instrumento planificador en sí, como única respuesta a las exigencias impuestas a la ciudad desde los sectores sociales y económicos que controlan el poder político. Planificar la ciudad, hoy día, significa “regenerarla”, lo que está suponiendo la eliminación de “políticas urbanas” encaminadas a la Ordenación de la ciudad en su conjunto, a prescindir del Plan como marco de referencia, prefigurando, en contrapartida, un futuro que pasa por la inmediatez de la intervención en los lugares, potencialmente, más privilegiados. No es que se prescinda, del todo, del Planeamiento, como práctica que aborda la Ordenación Urbanística de la ciudad en su conjunto, sino que dicho Planeamiento está sujeto, en gran medida, a las determinaciones que imponen específicos procesos de “regeneración urbana” operados al margen de aquel. No es casual, en este sentido, cómo las propuestas de “regeneración urbana” suelen ir acompañadas de las correspondientes modificaciones en el Planeamiento vigente. Hemos pasado, en este sentido, de la Planificación General de la ciudad, en la que se contemplaban la multiplicidad de aspectos que interesaban a su proceso de construcción, en cuyo marco, a la “renovación urbana” se le asignaba el cometido de conformar las “nuevas centralidades”, a otra forma de “planificar” basada en la eliminación de los “conflictos socio-espaciales” que impiden la materialización de los “espacios de renta”. Es en este tipo de “planificación” donde adquieren su sentido más riguroso las operaciones de “regeneración urbana”, alzándose como mecanismos encaminados a eliminar dichas zonas conflictivas, no tanto para acabar con las contradicciones que las alimentan, sino para trasladarlas a otros lugares de la ciudad. La limpieza de unas zonas alimenta la suciedad de otras. Hijas de un mismo Dios, con estrategias y objetivos semejantes, aunque con procedimientos diferentes, la “renovación” y la “regeneración” urbanas recalcan en la ciudad para eliminar los obstáculos que la hacen comportarse como un “producto social de clase”.

#### Bibliografía

- ÁLVAREZ MORA, A. (1978): *La Remodelación del Centro de Madrid*, Ayuso, Madrid.  
— (1979): Madrid. *Las transformaciones del Centro-Ciudad en el Modo de Producción Capitalista*,

- COAM, Madrid.
- (1999): «Bilbao, la definición de una imagen de marca como reclamo competitivo. Crónica de un proceso iniciado», en *Ciudades*, 5: 151-178.
  - (2013): «Le concept de patrimoine bâti, alibi des modèles urbains soumis à la rente foncière en Europe», en: *Espaces et Sociétés*, 152-153 (1): 19-33.
  - (2015): *Ciudad como producto versus la ciudad como obra. La realidad urbana entre el espacio de la renta y el espacio social*, Universidad de Valladolid, Valladolid.
- ANDERSON, M. (1964): *The Federal Bulldozer*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- APUR (1987): *L'aménagement de l'Est de Paris. Paris Project*, 27-28, Atelier Parisien d'Urbanisme, Paris.
- AYUNTAMIENTO DE ROMA (2013): Il Quartiere della Città della Scienza – L'area dell'ex caserma di Via Guido Reni. [en línea]: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/partec-quart-scienza/excaserma.html>. (acceso 8 Enero 2018)
- (2014): *Processi Partecipativi completati. Il progetto del Quartiere della Città della Scienza* – Presentazione. [en línea]: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/partec-quart-scienza.html> (acceso 8 Enero 2018)
- BACCICHET, M. (2015): «Disegno e crisi della pianificazione militare lungo la cortina di ferro: il caso del Friuli Venezia Giulia». En: BACCICHET, M. (ed.), *Fortezza FVG. Dalla Guerra Fredda alle aree militari dismesse*: 41-80, Monfalcone (Gorizia): Edicom Edizioni.
- BERLINCHES, A. (2014), *Informe Operación Canalejas*, Madrid, Ciudadanía y Patrimonio, Madrid. [en línea] <https://madridciudadaniaypatrimonio.org/sites/default/files/Informe%20para%20denuncia%20CANALEJAS-SEVILLA.pdf> (acceso 8 Enero 2018)
- BORJA, J. (2013): *Revolución urbana y derechos ciudadanos*, Alianza, Madrid.
- CAMERIN, F. (2017): «Programmi e progetti europei di rigenerazione urbana e riuso delle aree militari in Italia», en: *TRIA. Territorio della Ricerca su Inseguimenti e Ambiente. Rivista Internazionale di Cultura Urbanistica*, 18, (1), 141-156.
- (2018): «La gestión de las instalaciones militares abandonadas. Dificultades y oportunidades en Italia», en: *Bitacora Urbano Territorial*, 28 (1): 159-169
- CAMPOS VENUTI G. (1971): *La Administración del Urbanismo*, Gustavo Gili, Barcelona.
- (1978): *Urbanistica e Austerità*, Feltrinelli, Milán.
  - (1987): «La Terza Generazione dell'Urbanistica», Milano, FrancoAngeli.
- CARLO RATTI ASSOCIATES (2017): *Projects – Caserma La Marmora*. [en línea]: <https://www.carloratti.com/project/caserma-lamarmora/> (acceso 8 Enero 2018)
- CITY OF BOSTON (1951): *General Plan for Boston. Preliminary Report City Planning Board, December 1950*, Office of City Planning Board, Boston, Mass.
- DEBORD, G. (1967): *La société du spectacle*, Buchet-Chestel, Paris.
- FREEMAN, R. (1996): The 1949 Housing Act, versus “urban renewal. *EIR*, 23 (50): 27-29.
- GASTALDI, F. & CAMERIN, F. (2016): «Enajenación de bienes inmuebles públicos y militares y regeneración urbana en Italia: inercias y problemas pendientes», en: *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, 187: 97-104.
- HARVEY, D. (1990): *The condition of postmodernity. An enquiry into the origin of cultural change*. Oxford: Blackwell.
- (2007): *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*, Akal, Madrid.
  - (2013): *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*, Akal, Madrid.
- HOPPENFELD, M. (1972): «El proceso de Columbia: El potencial de Nuevas Ciudades», en: D. LEWIS, D. (ed.), *El Crecimiento de las ciudades*: 29-45, Gustavo Gili, Barcelona.. El texto original fue publicado en forma de libro: “*The Columbia process: The potential for New Towns*”, 1966.
- HOUSING ACT OF 1949, Public Law 81-171 (7/15/49). [en línea] <https://legcounsel.house.gov/Comps/81-171.pdf> (acceso 8 Enero 2018)
- LEACH, R. H. (1960): «The Federal Urban Renewal Program: A ten year critique», en: *25 Law and Contemporary Problems*, 4: 777-792.
- LEIRA E. & ARGUESO R. & SUBIETA M. J. (coords.) (1994): *Bilbao Metropolitano, la propuesta. Plan territorial parcial Bilbao metropolitano*, Gobierno Vasco-Diputación Foral de Bizkaia, Bilbao.
- LEFEBVRE, H. (1996): *Writing on cities*, Blackwell, Oxford.
- MITCHEL, D. (2003): *The right to the city: social justice and the fight for public spaces*, The Guilford Press, Nueva York.
- OLIVA, F. (1988): «Milano, Torino e Genova: aree dismesse e piano», en: *Urbanistica*, 93: 104-121.
- ROMA CAPITALE. ASSESSORATO ALLA TRASFORMAZIONE URBANA (2014): *Ex-“Stabilimento militare materiali elettronici e di precisione” sito in via Guido Reni. Individuazione della Zona di Recupero del patrimonio edilizio esistente e dell'ambito per la formazione del Piano di Recupero*», ai sensi degli artt. 27 e 28 della L. 457/78. [en línea] <http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/partecipazione/guido-reni/elab1-relazione-08-2014.pdf> (acceso 8 Enero 2018)
- SECCHI, B. et al. (1984): «Un problema urbano: l'occasione dei vuoti», en: *Casabella*, 503: 18-31.
- SMITH, N. & WILLIAMS, P. (1986): «Alternatives to orthodoxy: invitation to a debate». En: SMITH, N. & WILLIAMS, P. (eds.), *Gentrification of the City*: 1-10, Allen & Unwin, Boston.
- URBAN CENTER METROPOLITANO DI TORINO (2017): *In progress caserma Via Asti*. [en línea] <http://www.urbancenter.to.it/in-progress-idee-per-il-futuro/> (acceso 8 Enero 2018)
- VERNON R. (1962): *The Myth and Reality of our Urban Problems*, Joint Center for Urban Studies of the Massachusetts Institute of Technology and Harvard University Cambridge, Massachusetts.
- VITTORINI A. (2004): *Dalle armi alle arti. Trasformazione e nuove funzioni urbane nel quartiere Flaminio*, Gangemi, Roma.
- VON HOFFMAN, A. (2000): «A Study in Contradictions: The Origins and Legacy of the Housing Act of 1949». *Housing Police Debate*, 11 (2), 299-326.





# Introducción al concepto de la conservación privada: “nuevas” herramientas para la protección de la biodiversidad.

Margarita CAPDEPÓN FRÍAS (1) & Carlos Javier DURÁ ALEMAÑ (2)

(1) Docente e investigadora. Universidad Católica de Murcia (UCAM)

(2) Colaborador Honorífico del Departamento de Ecología de la Universidad Miguel Hernández

**RESUMEN:** La conservación privada está ganando peso en las estrategias conservacionistas de muchos países del mundo y se presenta como un mecanismo complementario a los instrumentos tradicionalmente implementados desde los gobiernos. Al mismo tiempo, contribuye a la gobernanza territorial al implicar un amplio conjunto de actores en la salvaguarda de la biodiversidad. Pese a su creciente importancia y potencial, no recibe el reconocimiento que autores y organismos reclaman desde hace tiempo; de ahí que sea necesario seguir avanzando en el conocimiento de lo que en nuestro país se asocia con la custodia del territorio, y entender esta forma de proteger y gestionar el medio natural. El artículo revisa referencias académicas e informes publicados por instituciones conservacionistas con el fin de examinar el papel que, en este tema, desempeñan agentes privados y organizaciones ambientalistas de variado tipo. Se exponen algunas de las ventajas que generan las áreas naturales protegidas de propiedad y/o gestión privada, así como las principales problemáticas que aparecen en torno a ellas. Todo ello, sin perder de vista la enorme heterogeneidad de la conservación privada en el mundo; no en vano, mientras que en muchos estados anglosajones y de Latinoamérica está ampliamente consolidada, en otros lugares, como España, presenta un desarrollo todavía incipiente.

**PALABRAS CLAVE:** Custodia del territorio. Gobernanza privada. Entidad de custodia. ONG conservacionista. Tercer Sector Social.

Recibido: 26.01.2018; Revisado: 12.03.2018 Correo electrónico: [mcapdepon@ucam.edu](mailto:mcapdepon@ucam.edu) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4892-8145>; [cjavierdura@gmail.com](mailto:cjavierdura@gmail.com) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2758-2939>

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

## Introduction to the concept of private conservation “new” tools for protecting biodiversity

**ABSTRACT:** Private conservancy is becoming more important within the national conservation strategies of many countries in the world and it is presented as a complementary tool to the instruments traditionally implemented by the Governments. At the same time, it contributes to the development of territorial governance by involving a broad set of stakeholders in the protection of biodiversity. In spite of its growing value and potential, it is not recognized as many authors and organizations have claimed for a long time. That is why it is necessary to keep on advancing in the knowledge of what in our country is associated with land stewardship, as well as to understand this way of protecting and managing natural environment. This paper reviews academic references and reports published by conservation bodies, with the purpose to examine the role played by private agents and environmental organizations. It exposes some of the advantages that this kind of private natural protected areas have, besides the main problems linked with them. It is important to notice that private conservation is a very heterogeneous matter around the world; in many Anglo-Saxon and Latin-American countries it is vastly consolidated, while in other places, such as Spain, it still presents an incipient development.

**KEYWORDS:** Land stewardship. Private governance. Land trust. Conservation NGO. Third Social Sector.

### 1. Introducción

Desde su origen en el año 1872 con la creación del primer espacio natural protegido mediante una ley *ad-hoc* (el Parque Nacional de Yellowstone en los EE.UU.) hasta hoy, las distintas técnicas desarrolladas por la Comunidad Internacional para conseguir la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad se han homogeneizado y son en su inmensa mayoría prácticamente idénticas en todo el mundo (salvo en los EE.UU. donde el nivel de especialización es verdaderamente amplísimo). En ese sentido, todos los países de la comunidad internacional han sistematizado en común a través del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) (Naciones Unidas, 1992) los detalles de sus políticas públicas en base a una serie de estrategias de conservación. Ejemplo de ello son herramientas como la Estrategia Europea (y por consiguiente las estrategias nacionales de cada país para integrar la conservación de la biodiversidad en sus políticas sectoriales), planes de recuperación de especies con técnicas de conservación *in situ* y *ex situ*, planes de gestión, etc.

Todos estos programas se encuentran en los artículos 6, 8, 9, 15 y 16-18 del CDB, y han demostrado su eficacia para la conservación de la biodiversidad a través de las distintas experiencias desarrolladas por los organismos públicos, alcanzando el grado de universalidad. Sin embargo y pese a su significativo potencial, ninguno de esos artículos hace mención explícita y directa a la conservación privada, y, por tanto, puede existir o no en cada país, dependiendo de

sus contextos ecológicos, jurídicos, económicos y culturales.

Con todo, a pesar del escaso reconocimiento en el CDB, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) sí deja claro el potencial de la conservación privada en el logro de la Meta 11 de Aichi para la Biodiversidad del CDB (STOLTON & al., 2014:3), la cual se refiere a la creación de redes de áreas protegidas ecológicamente representativas alrededor del mundo:

“Para 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de las aguas interiores y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente las que revisten particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se habrán conservado por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados, y de otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y estas estarán integradas a los paisajes terrestres y marinos más amplios”.

De manera que en el contexto de la conservación de la naturaleza, las formas de gestionar y administrar lo público se encuentran en un intenso proceso de transformación. Entre otros motivos porque se ha evidenciado que las decisiones ya no solo dependen de las administraciones ambientales, sino que ahora existe una multiplicidad de actores que influyen en el escenario colectivo (FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD, 2016:56-57); aunque es en los últimos años cuando esta idea está teniendo un mayor desarrollo. Por ejemplo, la Recomendación

71 del Consejo de Europa (1998), entre otros muchos documentos orientadores, ya establecía hace años que

“responsables de la conservación serían los propietarios, las ONG, agricultores, ganaderos, silvicultores, turistas, cazadores y pescadores, etc.”.

Y a todo ello se unen, entre otros factores, las restricciones presupuestarias y reducción de recursos de los últimos años a consecuencia de la crisis, que complican la labor de las administraciones para que, por sí solas, puedan responder a los retos que plantea la protección del patrimonio natural y cultural.

Se trata de una complejidad que hace necesario desarrollar nuevos instrumentos alternativos a las fórmulas tradicionales (BASORA & SABATÉ, 2006:22; ÁLVAREZ & HERNÁNDEZ, 2011:3) para asegurar los objetivos de conservación del entorno que vienen establecidos en el mandato del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica (adoptado en la décima reunión de la Conferencia de las Partes para el período 2011-2020). Un marco de acción para todos los países para salvar la diversidad biológica y mejorar sus beneficios para las personas; reconociendo así la urgente necesidad de acción. Ante esta realidad, se está produciendo un creciente y amplio reconocimiento de las áreas protegidas de propiedad privada dentro las mencionadas Estrategias Generales de Conservación (European Commission, 2015:11) a distintas escalas de actuación. En efecto, de acuerdo a STOLTON & al (2014:viii), existen ya decenas de miles de espacios naturales de carácter privado alrededor del mundo, y son muchos más los que surgen de manera continua. En este contexto, se reconocen los esfuerzos por proteger la naturaleza por parte de entidades privadas que están ganando impulso y visibilidad en muchos países (Pasquini & al, 2011:373; DHANANI & CONNOLLY, 2012:1140), entre ellas organizaciones sin ánimo de lucro de variado tipo (fundaciones, ONG, universidades, cooperativas, etc.).

Para EAGLES & al. (2012:270-271), es preciso destacar el papel de estos agentes por su gran poder e influencia en el desarrollo, planificación y gestión de áreas protegidas. No en vano, por algunas de las razones que se verán a lo largo del trabajo, y según los resultados de algunos estudios (EAGLES, 2009:244; ROMAGOSA & al., 2012:140), los modelos más próximos a los estándares de buena gobernanza son, precisamente, aquellos en los que participan las organizaciones sin ánimo de lucro, bien de manera exclusiva o bien en colaboración con otros agentes tanto públicos como privados

(CAPDEPÓN, 2017:4). Todo ello sin perder de vista muchos de los conflictos y debates que existen en torno a la conservación privada de la naturaleza y que es preciso tenerlos en cuenta para tratar de comprender el fenómeno en su totalidad.

En cualquier caso, no se trata de que las reservas privadas reemplacen los espacios protegidos gestionados por el gobierno (BASORA & SABATÉ, 2006:22), sino que constituyen fórmulas complementarias (ÁLVAREZ & HERNÁNDEZ, 2011:14; HOLMES, 2013:14; STOLTON & al., 2014:52; European Commission, 2015:57) de la red pública de áreas naturales protegidas, con las que, además, poder solventar algunas de las deficiencias de las políticas conservacionistas (JACKSON & GASTON, 2008:1050). Particularmente ante la creciente dificultad para destinar recursos públicos a programas de conservación de la biodiversidad y la debilitación del compromiso gubernamental (EUROPARC-España, 2010:11; CROFTS & al., 2014:20). De hecho, experiencias nacionales e internacionales demuestran que este tipo de planteamientos pueden encajar con el resto de políticas, instrumentos legales, y estrategias en materia medioambiental (SABATÉ & al., 2013:36).

Con todo, a pesar de su gran importancia, la comunidad internacional sigue sin prestar demasiada atención a la conservación llevada a cabo por actores privados (STOLTON & al., 2014:3) que merecería un respaldo mucho mayor al que recibe en la actualidad. Para estos mismos autores, las áreas privadas

“han sido a menudo ignoradas por gobiernos, omitidas por los mecanismos de registro de conservación internacional y pasadas por alto en las estrategias conservación” (STOLTON & al., 2014:viii).

Y otro tanto de lo mismo sucede desde el punto de vista académico donde el Tercer Sector Social sigue siendo un objeto de análisis marginal (CLIFFORD & al., 2013:4) y este tipo de áreas han sido desatendidas y raramente estudiadas (HOLMES, 2013:5), máxime si se comparan con el resto de espacios protegidos y gestionados por las autoridades regionales y nacionales.

## 2. Objetivos y metodología

Sobre la base de estos argumentos, el presente artículo pretende avanzar en el conocimiento de la conservación privada como un movimiento de creciente peso en la gestión y protección del medio natural en todo el mundo. El trabajo tiene como objetivo principal profundizar en el papel que las organizaciones sin ánimo de lucro

desempeñan en la conservación de la naturaleza, tanto en su condición de propietarias de áreas protegidas de gran valor como de responsables de su manejo una vez alcanzados acuerdos que conlleven la implicación de sus propietarios.

Es preciso advertir que se trata de un trabajo realizado desde un enfoque considerablemente amplio y que, más allá de singularidades propias de países, tipologías de áreas naturales y características de las organizaciones, se ha llevado a cabo un análisis descriptivo-explicativo de los rasgos que definen la conservación privada desde una amplia perspectiva, para tratar así de dar algo más de claridad a tan complejo fenómeno. Se plantea un texto eminentemente teórico a través del cual se revisan los principales aspectos medioambientales y socioeconómicos de la gobernanza privada, en general, y de las organizaciones conservacionistas, en particular. Para ello, se ha hecho un esfuerzo por marcar algunos de los puntos clave acerca de las ventajas y beneficios generados por esta forma de proteger la naturaleza, excelencias que han llevado a las organizaciones implicadas a tener un creciente rol en el panorama conservacionista de muchos territorios. Del mismo modo, se presentan las principales problemáticas asociadas al movimiento que suscitan no pocos argumentos para la crítica y que han hecho de las áreas protegidas privadas un tema de creciente debate en estos últimos años.

Dada la naturaleza del artículo, la metodología se basa esencialmente en una extensa revisión de literatura académica de relevancia nacional e internacional, particularmente de origen anglosajón, mucha de la cual revisa experiencias de diversos lugares del mundo. Además, se han consultado otras fuentes secundarias procedentes de distintas organizaciones públicas y privadas como es el caso de la Fundación Biodiversidad, el Foro Estatal de Redes y Entidades de Custodia del Territorio, la Xarxa (Red) Catalana de custodia del territorio, en España, así como de la Unión Europea, la Federación EUROPARC y la UICN, a nivel internacional. En este sentido, cabe subrayar que si bien es cierto que cada vez son más numerosas las publicaciones de instituciones y organizaciones de marcado carácter ambiental, especialmente en forma de informes, monografías y estudios, se trata de una línea de investigación poco desarrollada en nuestro país, al menos desde un punto de vista académico, y las todavía escasas referencias académicas que hay sobre el tema son recientes y, por lo general, analizan el fenómeno desde una disciplina de estudio más concreta. Principalmente si se compara con la extensa producción científica procedente de aquellos ámbitos (EE.UU, Canadá, Reino Unido,

entre otros) donde la conservación privada tiene un mayor recorrido y se encuentra ampliamente consolidada.

### 3. Una aproximación teórica a la conservación privada

Para estudiar el tema con la mayor precisión posible, es necesario comprender algunos términos y conceptos. Si bien en la actualidad se usan al menos 50 definiciones acerca de lo que son las áreas bajo protección privada (CROFTS & al., 2014:15; Stolton & al., 2014), algunas de ellas muy recientes, se ha considerado oportuno escoger la expuesta hace unos años en un informe de la UICN por su sencillez y claridad. DUDLEY (2008:26) señala que “la gobernanza privada comprende áreas protegidas bajo control y/o propiedad individuales, cooperativos, de una ONG o corporativos, y administradas bajo planteamientos sin fines de lucro o con fines de lucro. [En ellas] la autoridad para la gestión de la tierra y los recursos protegidos recae en los propietarios, que determinan el objetivo de conservación, desarrollan y hacen cumplir los planes de gestión y se mantienen a cargo de las decisiones, de acuerdo a la legislación aplicable”. De acuerdo a la European Commission (2015:10), lo contrario a la conservación privada sería, en este caso, cualquier territorio conservado por autoridades gubernamentales y de carácter público, que quedan excluidas.

Cabe remarcar, asimismo, que la mayoría de las definiciones que contemplan el término privado incluyen a grupos indígenas y comunitarios. Sin embargo, para los propósitos de este artículo, se considera la clasificación de la UICN (DUDLEY, 2008:32; BORRINI-FEYERABEND & al., 2014:29) (ver FIG. 1) que establece un tipo de gobernanza (D) distinto para estos actores no estatales (“Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales”), una categoría que incluiría, entre otras, formas de conservación como los bienes comunales (INICIATIVAS COMUNALES, 2017) o los montes de socios; caso este último que, si bien puede ser un ejemplo de gobernanza por parte de organizaciones privadas, lo es, especial y fundamentalmente, de comunidad local por su vocación y orígenes (ASFOSO, 2017:26). El potencial que tiene precisamente esta institución de uso en común de los recursos naturales, que en nuestro país se remonta a la época germánica, como herramienta para desarrollar proyectos de custodia es lo que precisamente ha llevado a que en las VII Jornadas Estatales de Custodia del Territorio que se celebraran en Valencia en noviembre de 2018

se haya constituido por primera vez un Grupo de Trabajo basado exclusivamente en Custodia y Comunales.

Por tanto, es el tipo C, “Gobernanza privada”, el

que recibe toda la atención de este trabajo, para el que privado equivale a todas las formas de propiedad que no son de gobiernos, indígenas y comunidad o compartida (STOLTON & al., 2014:13).

Tipo de gobernanza	Subtipos
A. Gobernanza por parte del gobierno	Ministerio o agencia federal/nacional a cargo; ministerio o agencia subnacional (regional, provincial, municipal); gestión delegada por el gobierno (ONG, por ejemplo).
B. Gobernanza compartida	Transfronteriza (acuerdos entre estados y/o territorios), en colaboración (a través de las diversas formas) o conjunta (organismos formados por múltiples partes).
C. Gobernanza privada	Áreas conservadas por propietarios individuales, organizaciones sin ánimo de lucro u organizaciones con ánimo de lucro.
D. Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales	Territorios y áreas conservadas por pueblos indígenas o comunidades locales (ICCA por sus siglas en inglés)

Fig. 1/ Tipos de gobernanza de áreas protegidas de la UICN

Fuente: adaptado de DUDLEY (2008:32) y BORRINI-FEYERABEND & al. (2014:29).

En cuanto a los principios generales de la conservación privada, la UICN (DUDLEY, 2008:12; CROFTS & al., 2014:12) hace hincapié en los siguientes aspectos:

- A. Las áreas protegidas privadas deben impedir, o eliminar cuando sea necesario, cualquier explotación o práctica de manejo que sea negativa para los objetivos [de gestión] para los que ha sido designada.
- B. Solo aquellas áreas en las que el principal objetivo es la conservación de la naturaleza pueden considerarse áreas protegidas; se pueden incluir muchas áreas con otros objetivos al mismo nivel, pero en caso de conflicto la conservación de la naturaleza será la prioridad.
- C. El objetivo de las áreas protegidas debería ser mantener o, idealmente, aumentar el grado de naturalidad del ecosistema que está siendo protegido.

Asimismo, como se ha avanzado anteriormente, la propia UICN (BORRINI-FEYERABEND & al., 2014:29; STOLTON & al., 2014:7) determina que esta forma de conservar la naturaleza incluye una triple tipología:

- 1. Las áreas declaradas y administradas por propietarios individuales.
- 2. Las áreas declaradas y administradas por

organizaciones sin ánimo de lucro (por ejemplo, ONG, universidades, cooperativas).

- 3. Las áreas declaradas y administradas por organizaciones con ánimo de lucro (por ejemplo, personas o propietarios corporativos, compañías de ecoturismo).

3.1. Un especial interés por el papel de las organizaciones conservacionistas

De todas ellas, este trabajo pone el foco en las dos primeras tipologías, y especialmente a aquellas tierras adquiridas y/o gestionadas por organizaciones sin ánimo de lucro para su conservación, ejemplos representativos de la gobernanza privada (DUDLEY, 2008:32; CROFTS & al., 2014:20).

La conservación de valores naturales y culturales de la mano de actores privados constituye un movimiento muy extendido desde finales del siglo XIX en países anglosajones como los EE.UU., Canadá, Reino Unido o Australia, donde la filantropía está más desarrollada (DURÁ, 2015:104); aunque no es hasta la segunda mitad del siglo XX cuando el fenómeno se expande a un ritmo más acelerado (ADAMS, 2003:24; BARREIRA & al., 2010:24). En concreto, en uno de los lugares más estudiados en este sentido,



los EE.UU., este crecimiento fue más acusado a partir de los años ochenta, debido al carácter ecléctico del *Common Law* angloamericano que gracias a la presión de los *land trust* estadounidenses permitió crear un entramado estratégico de incentivos tributarios favorables a la creación de servidumbres de conservación, la principal herramienta de conservación privada del mundo.

En todos esos países, y por diferencias de tipo ecológico, económico, social, jurídico y cultural (BARREIRA & al., 2010:20; DURÁ, 2015:50), la sociedad civil se ha ido implicando en la conservación de manera muy temprana, sobre todo si se compara con la experiencia de otros ámbitos territoriales como el nuestro. En la actualidad, algunas de las mayores entidades conservacionistas (sirvan de ejemplo *The Nature Conservancy* –TNC-, *The National Audubon Society* o *The Sempervirens Fund* en los EE.UU., y hasta más de mil seiscientas entidades que unidas forman *The Land Trust Alliance*, así como *The National Trust* y *The Royal Society for the Protection of Birds* –RSPB- en Reino Unido) cuentan sus socios en miles o millones y gozan de un amplio reconocimiento público.

A partir de ese momento, la conservación privada, en general, y las ONG conservacionistas (conocidas originariamente como *land trusts*, *conservation land trusts* o *land conservancies* y que en español se podría traducir como fideicomisos de terrenos), en particular, mantienen un elevado número de reservas naturales en todo el mundo. Si bien es cierto, como ya se ha dicho, con importantes diferencias en cuanto a las herramientas de conservación y financiación empleadas. En este sentido, mencionar también a Canadá (con entidades como *Wildlife Preservation Canada* o *Canadian Wildlife Federation*) y la totalidad de estados de Latinoamérica (destacando asociaciones como *Tompkins Conservation*, en Argentina y Chile, la *Red de Reservas Naturales de la Sociedad Civil* de Colombia, *The Nature Conservancy* para la Región Mesoamericana, la *Fundación Moisés Bertoni* en Paraguay y así cientos de entidades aglutinadas todas ellas por la Red de Alianzas de la Sociedad Civil). De igual forma, se han desarrollado iniciativas en países de África o la India, principalmente por entidades norteamericanas que han establecido sinergias con asociaciones locales, por ejemplo *Conservation International* –CI-, entidad norteamericana especializada en la conservación de *Hot Spot*, o puntos calientes de alta concentración de biodiversidad y también *The Nature Conservancy* y *WWF international*.

Asimismo, cabe subrayar algunas experiencias

en otras naciones europeas como Francia (*Conservatoire du Littoral*), Holanda (*Natuurmonumenten*), Italia (Legambiente, *Lega Italiana Protezione Ucelli* –LIPU-), Portugal (*Quercus*), Alemania (Regionalwert AG) y muchas más, que han implantado la custodia con éxito. Máxime si se tiene en consideración que ponen en marcha entramados institucionales que pueden brindar posibilidades a tener en cuenta en nuestro país por su proximidad al marco normativo español dadas las idénticas raíces en el derecho romano (DURÁ, 2015:50).

Se ha de tener presente que, en cada lugar, el modelo que se ha consolidado ha sido diferente, respondiendo a la idiosincrasia propia (BASORA & SABATÉ, 2006:13), y cada entidad tiene sus propias características individuales (DWYER & HODGE, 1996:157). En efecto, de acuerdo a BARREIRA & al. (2010:145), las entidades pueden tener distintas estructuras internas de funcionamiento, diferentes vías de financiación y variados ámbitos de actuación, determinaciones que se podrán contemplar en sus Estatutos o reglas de constitución.

Desde una amplia perspectiva, se trata de organizaciones privadas sin fines de lucro cuya misión incluye el trabajo activo para conservar la tierra (BARREIRA & al., 2010:24) para lo que llevan a cabo actividades en favor del público en general y sin un beneficio económico para los accionistas y socios. Además, operan dentro de la estructura legal de los países en los que se encuentran y son independientes de los gobiernos. Según señala EAGLES (2009:234) estas entidades persiguen, por lo general, fines de tipo social, cultural, legal o, de defensa ambiental, y usualmente obtienen financiación de donaciones privadas y empresas afines.

### 3.2. El contexto de la custodia del territorio en España

En España, la representación del movimiento social de conservación de la naturaleza que implica a la propiedad privada, en este caso una ONG, es la custodia del territorio (BARREIRA & al., 2010:23; DURÁ, 2015:87). Un término traducido del concepto anglosajón *land stewardship* y que abarca un conjunto de estrategias e instrumentos que involucra a propietarios, entidades de custodia (traducción del término inglés *land trust*) y otros agentes públicos o privados en la conservación y el buen uso de recursos naturales (BASORA & SABATÉ, 2006:9). Tal y como señala la FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD (2016:58), la custodia “supone una respuesta a los retos de



la gobernanza de las áreas protegidas [pues] conforman una nueva forma de actuación sobre la conservación de la biodiversidad, que amplía las miras a las herramientas tradicionales en manos de las autoridades públicas". Con todo, hasta el momento se encuentra en un estado todavía muy incipiente de desarrollo, si bien está ganando cada vez mayor peso en la gestión del medio natural en nuestro país, donde existe un claro dominio de Cataluña e Islas Baleares y un gran empuje en otros territorios como la Comunidad Valenciana, Comunidad de Madrid, Región de Murcia y Andalucía (FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD, 2015:23).

Uno de los principales expertos mundiales sobre conservación privada, Brent Mitchell, director de la Quebec Labrador Foundation/Atlantic Center for the environment, durante su participación en las segundas Jornadas Estatales sobre custodia del territorio (CEMACAM, Murcia, 2006), manifestó una de las primeras definiciones que se empezaron a utilizar en España sobre este concepto como:

"Todo modelo de conservación de los valores naturales y culturales de un territorio que se fundamente en crear, nutrir y posibilitar la responsabilidad de los propietarios y usuarios para gestionar y proteger la tierra y sus recursos naturales".

(...) "En Estados Unidos existe un modelo propio de entender y trabajar en cuestiones de custodia del territorio, al igual que en Canadá y otros países, y sin duda alguna España tendrá su propio modelo de custodia (...) pero en todos ellos, custodia significa, sencillamente, que la gente tiene cura (cuidado) de la tierra".

En España, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad recoge por primera vez la definición de custodia del territorio e incorpora varios artículos para incentivar su aplicación; entre ellos, cabría destacar los siguientes:

- Artículo 3. Definiciones
  - 9. Custodia del territorio: "Conjunto de estrategias o técnicas jurídicas que implican a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos".
  - 37. Entidad de custodia del territorio: "Organización pública o privada, sin ánimo de lucro, que lleva a cabo iniciativas que incluyan la realización de acuerdos de custodia del territorio para la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad".
- Artículo 78. El Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

1. Se crea el Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad (...). Dicho fondo podrá financiar acciones de naturaleza plurianual y actuará como instrumento de cofinanciación destinado a asegurar la cohesión territorial.

2. Serán objetivos del Fondo:

m) Financiar acciones específicas relacionadas con la custodia del territorio.

En definitiva, y en palabras de BARREIRA & al., 2010:25,

"términos como land stewardship, land trust, conservación privada [y] custodia del territorio (...) hacen referencia a la misma idea: la implicación de la sociedad civil en la conservación de la naturaleza";

de ahí que se utilicen indistintamente como conceptos sinónimos en el presente trabajo.

Por último, y sin ánimo de entrar en excesivo nivel de detalle, es conveniente apuntar algunas de las diferentes estrategias e instrumentos jurídicos llevados a cabo por las entidades de custodia para hacerse cargo de las áreas protegidas, tanto en materia de propiedad como de gestión; cuestiones en las que, de nuevo, existen marcadas diferencias entre los países. En muy breve síntesis, y siguiendo a BARREIRA & al. (2010:201-202) se puede hablar de dos grandes marcos de actuación:

- Cuando se produce la transmisión de la propiedad entre el dueño de la tierra y la entidad de custodia a través de la donación, compraventa, permutas, herencias o legados de los terrenos.

Según se desprende de STOLTON & al., (2014), y como cabría esperar, es en los países de mayor trayectoria en la conservación privada donde las grandes entidades conservacionistas poseen amplias y numerosas reservas de plena propiedad. Por el contrario, son modalidades que todavía presentan un desarrollo muy bajo en España (FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD, 2015:31).

- Cuando no se produce la transmisión de la propiedad entre el dueño de la tierra y la entidad de custodia del territorio, caso en el que se desarrollan figuras como servidumbres de conservación, contratos de arrendamiento de terrenos, usufructo, acuerdos de custodia del territorio, comodato o, simplemente, el asesoramiento de carácter verbal por parte de la entidad, entre otras.

De todas ellas, una de las figuras más extendidas, especialmente en los EE.UU. y Latinoamérica es la servidumbre de conservación (*conservation easement* o *conservation covenant*). Como ya se

ha avanzado, el carácter adaptativo a las nuevas realidades del *Common Law* estadounidense cambia por completo su concepción original. Esto es, posibilita su creación sin la necesidad de la existencia del fundo dominante y permite que se establezca como el derecho que una tercera persona (en este caso una entidad conservacionista) adquiere sobre una propiedad ajena para la conservación de la tierra mediante un acuerdo voluntario y legalmente vinculante con el propietario (DURÁ, 2015:52). En los EE.UU. son más de veinte millones de hectáreas conservadas mediante esta herramienta, y más de otros veinte millones en Latinoamérica; curiosamente este tipo de servidumbres no se desarrollan en Reino Unido, pues su *Common Law* es especialmente rígido y tradicional. Dicho de otro modo, las ONG pueden evitar la adquisición de la tierra involucrando a los propietarios en la gestión de la misma y con fines conservacionistas (PASQUINI & al., 2011:378). En nuestro país, el tipo más común es el contrato o acuerdo de custodia del territorio (FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD, 2015:31), con un grado de intervención variado en función de si existe transmisión de la gestión o no.

#### 4. Las ventajas de las áreas naturales protegidas privadas

Más allá de tipologías, formas jurídicas, dimensiones y diversidad en la propiedad de la tierra, lo que es indudable es que la gobernanza privada genera una serie de beneficios desde diferentes perspectivas de análisis.

##### 4.1. La protección de la naturaleza como función básica

En lo medioambiental, es evidente que la custodia del territorio se presenta como un mecanismo de conservación de la biodiversidad que posibilita la obtención de multitud de servicios ecosistémicos a favor de la sociedad. Sin duda alguna, las áreas protegidas privadas desempeñan un importante papel en el avance de la misión conservacionista (BÜSCHER & FLETCHER, 2015:276), ya que representan formas complementarias con un gran potencial (JACKSON & GASTON, 2008:1055; HOLMES, 2013:11; European Commission, 2015:8). Máxime si se tiene en cuenta el especial interés de agentes privados y organizaciones conservacionistas por mantener y restaurar ciertos ecosistemas como los que se encuentran amenazados y en peligro de extinción (BARREIRA & al., 2010:88; HOLMES, 2013:10), así como por proteger determinadas especies raras y grupos taxonómicos (JACKSON & GASTON, 2008:1055;

CROFTS & al., 2014:19; STOLTON & al., 2014:33).

Por su parte, autores como LANGHLOZ & LASOIE (2001) (en HOLMES 2013:11) y BARREIRA & al. (2010:87) argumentan que, además de incrementar la superficie protegida, muchas de estas áreas naturales privadas sirven también como zonas de amortiguamiento y/o corredores ecológicos, tan necesarios para asegurar y alcanzar una mayor integración ecológica y territorial, o en pequeñas superficies protegidas con figuras de menor rango como las microrreservas de flora o las reservas de fauna (CAPDEPÓN, 2017:16). Un ejemplo de ello es la ONG estadounidense *Sempervirens Fund* que, tal y como explican YARYAN & al. (2000:4), trata de establecer servidumbres de conservación para conectar las áreas ya protegidas de los bosques de las secuías (*Sequoia sempervirens*) del Parque Estatal *Big Basin Redwoods* (California).

Y todo ello sin perder de vista que, más allá de la indudable contribución a la conservación de la naturaleza, la gobernanza privada puede generar otro tipo de impactos medioambientales positivos como la retención de gases de dióxido de carbono de la atmósfera, la formación de suelo, el control de la erosión, la recreación visual o el equilibrio emocional; e incluso al conjunto de la sociedad como el aumento la felicidad.

##### 4.2. Impulso de la gobernanza e implicación de la sociedad civil

Como ya se ha dicho al inicio del presente artículo, la custodia del territorio se asocia con los modelos de buena gobernanza, en particular por lo respecta a la implicación de organizaciones sin ánimo de lucro. Así, desde un punto de vista social, hay que tener presente que las entidades de custodia y ONG conservacionistas mantienen fuertes elementos de participación pública, uno de los principios de la buena gobernanza, y son muy sensibles a las preocupaciones de voluntarios, donantes, clientes y las comunidades locales en las que operan (EAGLES, 2009:238). Por lo general, cuentan con un alto grado de confianza por parte de la ciudadanía, sobre todo si se compara con la que inspira la administración ambiental en algunos países (EUROPARC-España, 2010:120; STOLTON & al., 2014:32).

Según BASORA & SABATÉ (2006:26), las principales ventajas respecto a la administración son la habilidad, independencia y eficiencia de que disponen para mantener un contacto directo con propietarios y emprender iniciativas de conservación. Quizá también sea por ello

que los ciudadanos tiendan hoy en día a apoyar este tipo de grupos en defensa de la naturaleza para que les representen en lugar de participar activamente en partidos políticos e instituciones públicas (BANGHAM, 2015:14).

En palabras de ÁLVAREZ & HERNÁNDEZ (2011:4), existe en la actualidad una creciente demanda de la sociedad civil de disponer de medidas de participación más activa en la toma de decisiones y de instrumentos de gestión del medio ambiente. En el contexto de la conservación privada, la implicación de los ciudadanos interesados desempeña un papel de enorme importancia y se materializa de muy distinta manera: como participantes en actuaciones de conservación en terrenos protegidos o en actividades desarrolladas por las organizaciones responsables, como portavoces y divulgadores de los beneficios de la conservación privada entre la sociedad en general, mediante donaciones económicas, entre otras (BASORA & SABATÉ, 2006:27). Además de la posibilidad de convertirse en socio de las entidades conservacionistas mediante el pago de una cuota periódica.

Pero sin duda alguna, una de las formas más desarrolladas y comunes de satisfacer la aspiración de la conservación de involucrar a las personas (LITHGOW & TIMBRELL, 2014:10) es a través del voluntariado, pieza clave en el éxito de la gobernanza privada. Efectivamente, la mayoría de organizaciones cuentan con el respaldo de personas voluntarias, decenas de miles en las grandes ONG conservacionistas, que están dispuestas a aportar sus capacidades y tiempo para realizar distintas tareas de manera altruista y solidaria. En muchos de los casos, se crean grupos de voluntariado ambiental cuya escala de trabajo va desde el ámbito local hasta la acción en poderosas organizaciones internacionales con capacidad incluso para intervenir en problemas ambientales globales (EUROPARC-España, 2010:110).

La labor de los voluntarios incluye el estudio, mantenimiento y mejora de las tierras protegidas (BASORA & SABATÉ, 2006:24), el desarrollo de programas de formación ambiental y el comercio (BARREIRA & al., 2010:199) y la gestión, administración, asesoría especializada o pertenencia en comités locales y regionales por parte de aquellos voluntarios más expertos (LITHGOW & TIMBRELL, 2014:7). Además, tal y como expone EUROPARC-España (2010:111), pueden ser aliados insustituibles a la hora de comprometer a propietarios y entidades locales, involucrar a las comunidades locales y favorecer el desarrollo de habilidades. Por todo ello PASQUINI & al. (2011:375), aseguran que

“una entusiasta comunidad comprometida de voluntarios es un factor de primer orden en la gestión sostenible de las reservas” llevada a cabo por las organizaciones responsables.

De manera que el apoyo público se convierte en un aspecto esencial para asegurar la conservación de la naturaleza. No solo por porque incrementa las habilidades, conocimientos y capacidades de las entidades conservacionistas, sino también porque compensa problemas de gran importancia como la falta de recursos económicos y de personal (LITHGOW & TIMBRELL, 2014:13), el desempleo y la precariedad laboral (COOK & INMAN, 2012:175-176) que afectan directamente al funcionamiento y desarrollo de muchas de ellas. Que gran parte del trabajo que desempeñan estas entidades sea totalmente voluntario es un activo importante a destacar, pero no es ni mucho menos suficiente para poder afianzar un movimiento que tanto ha conseguido por conservar la naturaleza. Sin duda alguna, en los países donde la conservación privada está consolidada, como los anglosajones, la profesionalización en este campo es infinitamente superior a otros ámbitos como España, donde la profesionalización del Tercer Sector Social ambiental sigue siendo una asignatura pendiente y uno de los principales retos que deberán asumir las ONG españolas en los próximos años.

En cualquier caso, se trata de una implicación de la sociedad civil que, por otro lado, puede aumentar la legitimidad procedente de los gobiernos (COOK & INMAN, 2012:173) quienes reconocen la capacidad de la ciudadanía como el actor más eficaz cuando se trata de políticas y programas públicos (EAGLES, 2012:271). Hoy día, la legitimidad del Tercer Sector Social para participar en la búsqueda de soluciones a los graves problemas que padece la sociedad, no solamente en el campo de lo ambiental, está fuera de toda duda, y por ello deberían contar con un marco económico, jurídico y fiscal que facilite su trabajo y permitiera su expresión. La Comisión Filer, creada en los EE.UU. en 1975, reconoce precisamente esta legitimidad del Tercer Sector Social de manera oficial, así como su importante crecimiento respecto de los otros dos sectores sociales, los mercados y el Estado. Sin embargo, llama la atención que todavía en nuestro país no exista este reconocimiento expreso de manera significativa, no solo en el ordenamiento jurídico español, sino en líneas generales, por parte de responsables de la administración que lejos que apoyar e incentivar la creación de sinergias con estas entidades, llegan a cuestionar incluso su participación y su actividad. Por suerte, esta postura se encuentra en regresión en los últimos años y, cada vez más, la tendencia es a incorporar

en los procesos de participación ambiental, e incluso en los programas de conservación a las entidades que tengan acreditada una trayectoria y experiencia en estas cuestiones.

Sin abandonar el tema de la buena gobernanza y atendiendo a otros dos de sus principios básicos, cabe señalar que numerosos autores afirman que las áreas privadas presentan un alto grado de eficiencia en el empleo de recursos (BASORA & SABATÉ, 2006:26; BARREIRA & al., 2010:145) y eficacia (BARREIRA & al. 2010:21; HOLMES, 2013:11; DURÁ, 2015:87), y muestran claras evidencias de cumplir sus objetivos con éxito (EAGLES 2009:238). Especialmente si se compara con los espacios naturales protegidos y gestionados por el gobierno, ya que la custodia del territorio suele presentar una gestión más flexible y rápida (PASQUINI & al., 2011:374; EAGLES & al., 2012:272; STOLTON & al., 2014:32) ante los cambios y retos ambientales en comparación con las estructuras tradicionales, por lo general mucho más centralizadas, burocratizadas y, de acuerdo a HOLMES (2013:11), sujetas a prioridades cambiantes en la política e incluso la corrupción.

### 4.3. Contribución al desarrollo de instrumentos financieros innovadores

En cuanto a aspectos financieros, es preciso subrayar que la generación de recursos económicos entre las entidades es muy amplia y diversa (DWYER & HODGE, 1996:220), incluyendo la puesta en marcha de instrumentos de financiación innovadores para la conservación de la naturaleza (EUROPARC-España, 2010:14; STOLTON & al., 2014:33), que son a menudo impulsados y aplicados desde la gobernanza privada. Se trata de una oportunidad a tener especialmente en cuenta en el momento presente, en el que todavía son muy recientes las dificultades económicas y los efectos de la última crisis siguen limitando las aportaciones por parte del sector público. No cabe duda que las entidades encargadas de las áreas naturales, particularmente en aquellos lugares donde la conservación privada está más implantada, tienen una gran capacidad para obtener fondos (EAGLES, 2008 – en EAGLES, 2012:271- ) que luego son reinvertidos en la gestión de las mismas. Y lo hacen, entre otros mecanismos, a través de:

- Cuotas de socio (CLIFFORD & al., 2013:16; STOLTON & al., 2014:32).
- Incentivos y beneficios fiscales, especialmente deducciones de tasas

(EUROPARC-España, 2010:113; PASQUINI & al., 2011:377; HOLMES: 2013:14; DURÁ, 2015:38).

- Contratos para la prestación de servicios (EAGLES, 2009:232).
- Subvenciones públicas y ayudas del gobierno (PASQUINI & al., 2011:375; DHANANI & CONNOLLY, 2012:1149; HODGE & ADAMS, 2012:476).
- Legados y donaciones tanto individuales como de empresas y otro tipo de patrocinadores (BASORA & SABATÉ, 2006:28; PASQUINI & al., 2011:375; CLIFFORD & al., 2013:16; DURÁ, 2015:48);
- Autogeneración de ingresos por el desarrollo de actividades compatibles con la conservación (PASQUINI & al., 2011:375).
- Lotería nacional (BARREIRA & al., 2010:242; CLARKE, 2015:189; DURÁ, 2015:83).
- Bancos de hábitats (DURÁ, 2015:41; European Commission, 2015:15). Una herramienta de financiación de proyectos de conservación que se emplea con relativo éxito en países como EE.UU. En España, la Ley 21/2013 de 9 de diciembre de Evaluación de Impacto Ambiental en su párrafo segundo del apartado IV de su preámbulo los define.

De ahí, las palabras de EAGLES (2012:272) cuando afirma que “el papel de las ONG en asegurar una gobernanza correcta dentro de la gestión de áreas protegidas puede ser crucial debido a sus contribuciones financieras”. Lógicamente, estas fuentes de financiación de las ONG ambientalistas varían notablemente dependiendo de la idiosincrasia de cada lugar, así como del número de integrantes activistas que las componen, en función de su pasado social y económico. Así destaca notablemente el carácter filantrópico de los países anglosajones cuyas ONG tienen millones o cientos de miles de socios, mientras que en España por ejemplo, no superan los pocos miles o cientos de integrantes, lo que condiciona su capacidad de incidencia para desarrollar marcos legales favorables, obtener proyectos y la financiación a través de sus socios.

Además, la conservación privada es especialmente útil y perfectamente viable en zonas donde la tierra, las aguas y los recursos se trabajan, explotan y comercializan y de los cuales los propietarios, o usuarios, obtienen un rendimiento (BASORA & SABATÉ, 2006:19; ÁLVAREZ & HERNÁNDEZ, 2011:14). De hecho, como ya se ha visto, muchas ONG dedican sus esfuerzos a preservar y mejorar la salud del medio ambiente, al tiempo que se dedican a la recreación de bajo impacto (EAGLES, 2012:272). Y en este sentido, la provisión de servicios turístico-recreativos

constituye una de las apuestas más claras por parte de las organizaciones pues les genera grandes beneficios gracias al pago que los visitantes hacen no solo para entrar a las áreas protegidas sino también para practicar distintas actividades lúdico-recreativas, además de los ingresos recibidos a través de diversas formas de alojamiento (CAPDEPÓN, 2017). Algunas entidades, por su parte, aplican su particular “ecotasa” voluntaria por visitar una casa de turismo rural o un determinado equipamiento (EUROPARC-España, 2010:114).

## 5. Argumentos para la crítica

Como ya se ha avanzado al inicio de este trabajo, en torno a la conservación privada, en general, y la custodia del territorio, en particular, surgen también una serie de problemáticas que han sido ampliamente discutidas en la literatura académica e institucional; entre ellas, se cree necesario apuntar las siguientes como algunas de las más relevantes.

### 5.1. La mercantilización de la naturaleza como riesgo

LOGAN & WEKERLE (2008:2097) apuntaron hace unos años que la celebración del éxito de la conservación privada debía ser examinada críticamente, sobre todo si se tiene en cuenta la forma en la que la naturaleza se está mercantilizando de manera creciente debido a lógicas neoliberales. En efecto, parte de la literatura consultada relaciona el aumento y consolidación de áreas protegidas privadas a escala global con las transformaciones asociadas a la neoliberalización de la conservación ambiental (LOGAN & WEKERLE, 2008:2099; Hodge & ADAMS, 2012:472; HOLMES, 2013:20; CLARKE, 2015:187), a través de la cual el Estado se desliga de las responsabilidades ambientales y las traspasa a la sociedad civil y al sector privado (ROMAGOSA & al., 2012:137; STOLTON & al., 2014:38). De manera que se enfatiza el creciente rol de los actores privados en la tenencia y gestión de la tierra (HODGE & ADAMS, 2012:475; HOLMES, 2013:5) y se intensifica el uso de incentivos [generalmente económicos] para la conservación (HODGE & ADAMS, 2012:473). BÜSCHER (2012:39) va más allá y denuncia el gran contrasentido que supone que el capitalismo sea ahora visto “como la respuesta a sus propias contradicciones ecológicas”.

En este contexto, una de las principales preocupaciones tiene que ver con los procesos

de adquisición de las tierras como una de las estrategias más utilizadas por las ONG conservacionistas en todo el mundo. Desde una perspectiva amplia, BÜSCHER & FLETCHER (2015:275) sitúan la privatización de la tierra en el marco del capitalismo verde (o economía verde) y hablan así de la conservación del medio ambiente como un modo de acumulación de capital natural. Un “acaparamiento de tierra” o “acaparamiento verde” (STOLTON & al., 2014:38) que es todavía mucho más controvertido cuando el propietario es extranjero, algo frecuente en países de Sudamérica y África, o hay sospechas de que las organizaciones hayan usado su poder económico, legal o físico en contra de los deseos de las personas que viven dentro o cerca de la propiedad (FAIRHEAD & al., 2012 –en STOLTON & al., 2014:38). Tal control privado implica riesgos como el que se creen áreas protegidas excluyentes (STOLTON & al., 2014:3) y elitistas para el disfrute de un sector reducido, rico y poderoso dentro la sociedad (HOLMES, 2013:16; STOLTON & al., 2014:38).

Una de las técnicas de financiación de proyectos de conservación privada a nivel internacional y que ha recibido críticas en ese sentido son los canjes de deuda externa a cambio de conservación de la naturaleza (*debt for nature exchange*) y la Ley de Conservación de Bosques Tropicales (emitida por los EE.UU. en 1998) (WUNDER, 2007:8). Esta técnica ha sido impulsada fundamentalmente por organizaciones estadounidenses como *Conservation International*, TNC o WWF para financiar actuaciones realizadas por estas entidades en colaboración con ONG locales en países en vías de desarrollo, tanto en África como en Latinoamérica, y diversos Estados asiáticos. Gracias a esta técnica se han recuperado innumerables espacios de alto valor ecológico, sin embargo, la crítica recibida es debida a la pérdida de soberanía a favor de las entidades promotoras norteamericanas (C. CHACÓN Responsable de TNC-Región Mesoamericana. Comunicación personal, 2016).

Asimismo, los bancos de hábitats, como instrumento de financiación, han recibido numerosas críticas procedentes no solo del mundo científico sino también de las propias entidades de custodia del territorio. En concreto, en la sesión del Congreso Nacional de Medio Ambiente –CONAMA– de 2014, fue presentada por los responsables del Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente una sesión dedicada al Reglamento que pretende regular los Bancos de Conservación. En ese contexto, el Foro de Redes de Entidades de Custodia, Ecologistas en Acción, SEO/Birdlife y WWF/España expusieron los importantes riesgos que podría



conllevar la implantación de estos instrumentos de compensación ambiental y, por consiguiente, su oposición inicial en cuanto a su empleo por las mismas, pues no siempre todo aquello que es positivo para la custodia, es necesariamente bueno para la conservación. En cualquier caso, se puede decir que tanto en el ámbito conservacionista como en el propio Ministerio de Medio Ambiente se ha perdido interés por este tema, al menos por el momento, por lo que los bancos de hábitats han quedado en un segundo plano y se ha aplazado el desarrollo del reglamento que tenía prevista su regulación.

## 5.2. Predominio de usos particulares frente a intereses colectivos

Que la labor conservacionista deje de ser una responsabilidad propia de los gobiernos y pase a depender de agentes no públicos puede provocar, además, la anteposición de intereses particulares en detrimento de la propia conservación y de los beneficios colectivos. De hecho, es cierto que, aprovechando el prestigio social del que gozan muchas de entidades conservacionistas, han aparecido otras más interesadas en perpetuarse en el tiempo que en buscar soluciones a los problemas ambientales, llegando a cuestionarse su actividad por consentir e incluso apoyar determinados proyectos especulativos a cambio de recibir terrenos para su gestión mediante acuerdos de custodia del territorio. De tal forma, surgen grandes debates asociados a la propiedad de las áreas protegidas y las decisiones tomadas en ellas (HOLMES, 2013:7-8), que pueden producir desconfianza entre quienes temen que se den prioridad a los objetivos privados. En palabras de LOGAN & WEKERLE (2008:2103), los propietarios cuentan con herramientas para abarcar las cuestiones de conservación en sus propias manos, y en cierto sentido, traer un interés privado en las estrategias conservacionistas tradicionalmente lideradas por el gobierno; máxime cuando las líneas entre lo público y lo privado son tan difusas (DWYER & HODGE, 1996:14; LOGAN & WEKERLE, 2008:2097; HODGE & ADAMS, 2012:476; HOLMES, 2013:8).

Estos son algunos de los argumentos usados para cuestionar que la conservación privada sea verdaderamente un modelo próximo a la buena gobernanza, pese a cumplir en materia de participación pública, eficacia y eficiencia en el empleo de recursos. De hecho, EAGLES (2009:238-239) considera que las ONG conservacionistas presentan un nivel medio en cuanto a rendición de cuentas y una débil transparencia,

otros dos de los principios básicos de la buena gobernanza. Esto es, que los responsables de las decisiones responden sobre ellas ante los distintos agentes, hacen el seguimiento de críticas o requerimientos y aceptan sus responsabilidades, al tiempo que comparten información y actúan de forma abierta (ROMAGOSA & al., 2012:139). Y es que, en realidad, este tipo de organizaciones y entidades de custodia son estructuras privadas, no son elegidas por votación y no tienen por qué ser responsables ante la sociedad en su conjunto por el resultado de sus acciones (EAGLES, 2009:238; EAGLES & al., 2012:272).

Con todo, tampoco se debe perder de vista que las múltiples decisiones tomadas por los propietarios (ya sean organizaciones de conservación o no) son las que ciertamente determinan si la vida silvestre puede sobrevivir o incluso prosperar (ADAMS, 2003:180). Otros autores recuerdan que este tipo de organizaciones disponen de tierras de gran valor y, por eso, sí tienen la responsabilidad social de generar beneficios para el público en general y las comunidades locales, y no solo para sus propios miembros (DWYER & HODGE, 1996; HOLMES, 2013:18). Además, muchas de las áreas privadas cuentan con el apoyo de fondos públicos, tanto directos como indirectos a través de subsidios o tratos preferenciales en la imposición de tasas, por lo que estas cuestiones relacionadas con el control y la transparencia deben ser tenidas en consideración (European Commission, 2015:57). Son motivos por los cuales STOLTON & al. (2014:38) insisten en que las áreas protegidas deben ser monitoreadas para garantizar su utilidad tanto a los actores públicos como a los privados.

Para muchos, otro de los grandes conflictos viene dado porque este tipo de entidades encargadas de las áreas protegidas pueden convertirse en grupos de presión (*lobbies*) (EAGLES, 2009:234; PASQUINI & al., 2011:377; DHANANI & CONNOLLY, 2012:1160; EAGLES & al., 2012:273; BANGHAM, 2015:14) frente a multinacionales o gobiernos y tener la posibilidad de influenciar en leyes y políticas conservacionistas, en ocasiones, para satisfacer esos intereses particulares comentados anteriormente. Por el contrario, también hay quienes hablan de la todavía capacidad limitada de las áreas privadas de formar parte de la red de espacios protegidos de muchos países pues a menudo están aisladas políticamente de otras iniciativas de conservación (STOLTON & al., 2014:34). ADAMS (2003:78), por su parte, indica que las herramientas de debate público utilizadas por las ONG conservacionistas durante décadas, así como los intentos de llevar a cabo protestas populares, de movilización y empoderamiento del apoyo público, y de presión a través de los

medios de comunicación han sido infructuosos.

### 5.3. Ausencia de garantías a largo plazo

En otro orden de cosas, cabe señalar que si bien la compra directa es la fórmula más simple y exitosa para adquirir terrenos con el fin de protegerlos permanentemente (BARREIRA & al., 2010:78; PASQUINI & al., 2011:377), puede generar muchos inconvenientes. Por ejemplo, el elevado precio de algunas transacciones (BARREIRA & al., 2010:204; PASQUINI & al., 2011:378) y la falta de recursos económicos que muchas organizaciones conservacionistas experimentan tanto para comprar terrenos (BARREIRA & al., 2010:78) como, una vez adquiridos, para asegurar su protección y gestión a largo plazo (DWYER & HODGE, 1996:15; HOLMES, 2013:8; STOLTON & al., 2014:38).

En aquellos espacios donde las tierras no son adquiridas por una entidad, sino gestionadas por estas a través de distintas fórmulas (acuerdos voluntarios, arrendamientos, contratos, etc.), la inquietud también aparece ante la perspectiva de que la conservación se produzca solo de forma temporal. Tal y como explican STOLTON & al. (2014:35), es posible que las áreas protegidas privadas dejen de serlo cuando cambien los propietarios o si estos cambian de opinión. Al fin y al cabo, muchas de ellas son gestionadas por personas y su futura gestión estará sujeta a sus decisiones, o pueden ser vendidas o heredadas a personas que no tengan interés en la conservación, o verse afectadas por cambios repentinos en circunstancias externas (DWYER & HODGE, 1996:15). En otras palabras, los participantes pueden rescindir su compromiso en algún momento, lo que incrementa la incertidumbre en los resultados de conservación esperados (EUROPARC-España, 2010:145).

### 5.4. Dependencias económicas y financieras

De cualquier modo, es evidente la enorme dependencia a recursos económicos externos de las organizaciones sin ánimo de lucro para adquirir y gestionar áreas naturales para su conservación (DWYER & HODGE, 1996:219), y donde el éxito y perpetuidad de estas están supeditados a las cuestiones de financiación (PASQUINI & al., 2011:376). En el caso de los subsidios, por ejemplo, DWYER & HODGE (1996:15) apuntan que los acuerdos voluntarios dependen de los pagos regulares provenientes del gobierno; sustento económico que puede verse dificultado debido

a determinadas condiciones de presión en los presupuestos públicos, como claramente sucede en periodos de crisis, o ante las posibles críticas que desde la opinión pública puedan aparecer para denunciar el desarrollo de este tipo de ayudas gubernamentales.

Es por ello que, como ya se ha comentado anteriormente, la conservación privada recurra a las oportunidades que ofrecen otros instrumentos financieros basados en el funcionamiento de los mercados (impuestos ambientales, incentivos fiscales para la conservación y uso de la biodiversidad, contratos para la prestación de servicios, ingresos por el desarrollo de actividades recreativas, cobro por entrada a los espacios protegidos, entre otros) (YORK & al. 2006:8; WELDON, 2010:2). Opciones que, según expone EUROPARC-España (2010:13), son cuestionadas por determinados sectores sociales para quienes el término “mercado” está ideológicamente asociado al neoliberalismo y rechazan la idea de que una especie o un bien ambiental solo puedan ser conservados si se les asigna un precio, y que se puedan distribuir derechos de uso de bienes públicos entre entidades privadas y agentes económicos. Bien es cierto que los celos suelen desaparecer si con la aplicación de dichos instrumentos basados en el mercado se obtienen resultados exitosos.

En este sentido, pueden servir de ejemplo las áreas privadas convertidas en espacios de ocio y disfrute de los visitantes en las que es indudable que el desarrollo de actividades turístico-recreativas permite ampliar las fuentes de ingreso y reducir la dependencia de las entidades de los subsidios públicos (EUROPARC-España, 2010:47). Sin embargo, no es menos cierto que también puede provocar costes ambientales evidentes: transformación de los ecosistemas naturales, eliminación de vegetación, erosión, compactación del terreno, fragmentación de hábitats, perturbación en la fauna, ruidos, polución, pérdida de suelo, contaminación del aire y el agua, etc.; es decir, se produce, contradictoriamente, la pérdida o el deterioro de la biodiversidad. Para HOLMES (2013:13) aquellas áreas que son dependientes económicamente del turismo encuentran mucho más difícil resistir a tal presión y pueden llegar a limitar los valores de conservación.

## Conclusiones

Una de las primeras impresiones que merece ser comentada es que buena parte de la literatura consultada tiene quizá un mayor interés

en subrayar las ventajas y beneficios de la conservación privada, y destacar las excelencias de las organizaciones conservacionistas como responsables de las áreas protegidas. De tal forma, se defiende su papel en el avance de la misión conservacionista, máxime si se tiene en cuenta la especial atención prestada a determinados entornos de gran valor natural. La custodia del territorio se presenta así como un mecanismo participativo, fiable y que estimula el apoyo público, plasmado en la generación de socios y grupos de voluntariados.

Según lo visto, la custodia es una forma eficaz y eficiente de proteger y conservar la naturaleza, y con gran capacidad de acceder a variadas fuentes de financiación, aún en tiempos de crisis y enorme reducción del gasto público. Es esta una cuestión de gran relevancia en la que inciden muchos autores, pues los reajustes en las inversiones públicas suelen repercutir directamente en las actuaciones medioambientales, que no suelen constituir objetivos prioritarios de la política pública. Además, la conservación privada permite la rentabilidad de tierras y la generación de rendimientos económicos, por ejemplo mediante el desarrollo de prácticas turístico-recreativas, que pueden despertar el interés de propietarios y organizaciones a participar activamente en ella. En este sentido, cabe decir que ya existen numerosas experiencias alrededor del mundo donde terrenos en custodia son objeto de iniciativas turísticas que permiten la obtención de recursos que sirven para financiar algunas de sus actividades. Con todo, a pesar del enorme potencial existente, el desarrollo de este tipo de proyectos en España sigue siendo una asignatura pendiente, y apenas se encuentran pequeñas iniciativas aisladas.

Este cierto entusiasmo que existe por la conservación privada como parte de la solución a los problemas ambientales, es contrarrestado por opiniones, aunque no totalmente contrarias, sí bastante críticas. No en vano, la pérdida de control por parte de la Administración pública en favor de actores privados y/o organizaciones sin ánimo de lucro genera conflictos y contradicciones de variado tipo. La acumulación de capital natural en el marco de las lógicas neoliberales puede crear espacios excluyentes, elitistas y accesibles únicamente para determinados sectores de la sociedad; en los cuales, además, se antepongan intereses particulares frente a beneficios colectivos. De ahí también los debates generados en torno a la responsabilidad adquirida por propietarios y organizaciones, en cuyas manos están depositadas tierras de gran valor y donde a menudo residen comunidades locales. En este sentido, cuestiones como la rendición

de cuentas y la transparencia en las actuaciones cobran una enorme importancia, sobre todo si existen ayudas públicas para la adquisición y gestión de tierras custodiadas.

Es preciso aclarar que, en la actualidad, la función social de la propiedad, y por consiguiente de los valores naturales que se encuentran en las zonas bajo conservación privada, no es el mismo que décadas atrás donde imperaba la idea productivista por encima de la social o la ecológica (KARRERA 2015:35). Por todo ello, es necesario hacer compatible el derecho a la propiedad privada con el mantenimiento de los recursos naturales como el paradigma hacia el cual deben desarrollarse las nuevas normas tanto ambientales como sectoriales. Por ejemplo, sería interesante la creación de una certificación o de un código deontológico que permitiera controlar la actividad de estas entidades, así como obstaculizar y hacer desaparecer cualquier tipo de práctica que vaya en contra de los principios conservacionistas de la custodia del territorio.

Otra de las incertidumbres más comentadas es la temporalidad, incluso precariedad, en la conservación de áreas privadas por la falta de recursos económicos, por cambios en la titularidad de las tierras e intereses de los propietarios, o por determinadas circunstancias externas. En cualquier caso, se insiste en la enorme dependencia que la conservación privada tiene de recursos externos, tema especialmente delicado cuando se trata de financiación pública y la puesta en marcha de instrumentos basados en el mercado. De ahí la necesidad de vincular a largo plazo la conservación de estos territorios donde lo público, en colaboración con la propiedad y otros actores, ha invertido importantes cantidades de recursos, algo que debería ser prácticamente obligatorio para evitar un mal uso de los mismos. El derecho privado en nuestro ordenamiento impide a los propietarios (ya sea un particular o una ONG) realizar esa vinculación, por ello deberían desarrollarse figuras en base al derecho público que así lo permitieran, al igual que el desarrollo de un plan de gestión de las mismas donde el uso público fuera compatible con los derechos de la propiedad privada y la conservación de sus principales valores ecológicos. Ya existen algunas iniciativas legales pioneras en este sentido cuya evaluación debe determinar su verdadero aporte a la conservación.

Si bien se ha intentado incluir en el análisis distintos factores de tipo medioambiental, social y económico-financiero, no cabe duda que se han quedado sin tratar otros asuntos de enorme importancia para el tema. Por ejemplo, algo tan

relevante como la complementariedad entre la conservación privada y los mecanismos públicos más convencionales, es decir, cómo es posible acoplar las áreas particulares con la red de espacios naturales protegidos, a escala regional y/o nacional, así como con las áreas pertenecientes a la Red Natura 2000, en el caso de países europeos, o creados por figuras internacionales (Ramsar, Reservas de la Biosfera, Geoparques, etc.). En este sentido, la gestión compartida, el reparto de derechos y responsabilidades, y la combinación de fuentes de financiación tanto públicas como privadas son solo algunas de las cuestiones fundamentales que convendría resolver para asegurar una correcta compatibilidad. Y en esta misma línea, también cabría incidir en el encaje que tendría la conservación privada en las políticas y marcos legislativos medioambientales; un aspecto en el que, de hecho, ya están trabajando muchos gobiernos, como sucede en España y varias de sus Autonomías. Es preciso subrayar que la máxima expresión de la custodia del territorio como herramienta de conservación lo constituiría, precisamente, la salvaguarda de entornos naturales sin ningún tipo de protección, por lo que, como ya se ha dicho, dotar al ordenamiento jurídico de figuras que prevean la posibilidad de vincular esos espacios al fin comentado sería absolutamente necesario.

Por último, hay que insistir en la enorme disparidad que existe entre países, entidades conservacionistas y áreas naturales de carácter privado en todo el mundo. La heterogeneidad de iniciativas de conservación privada existentes, actores intervinientes y mecanismos de financiación viene determinada tanto por la historia, la ecología, la economía, el derecho y la cultura de cada lugar en particular, pero sin lugar a dudas, todas ellas generan importantes servicios ecosistémicos de los cuales se beneficia la sociedad en su conjunto. De ahí la necesidad de seguir avanzando en el conocimiento sobre un tema tan lleno de matices y particularidades como este, a partir de líneas de investigación más definidas, el desarrollo de estudios de caso que revisen la trayectoria, actualidad y papel de determinadas ONG, así como su rol desde el punto de vista económico, social o medioambiental, y el análisis de ventajas potenciales y problemáticas específicas que la conservación privada puede generar en ámbitos territoriales concretos.

## Bibliografía

- ADAMS, W.M. (2003): *Future nature, a vision of conservation*, Earthscan, London, 1996.
- ÁLVAREZ, S. & HERNÁNDEZ, S. (2011): "La custodia del territorio como instrumento complementario para la protección de espacios naturales", en: *Revista Catalana del dret ambiental*, vol. II, núm. 1: 1-22.
- ASOCIACIÓN FORESTAL DE SORIA (ASFOSO) (2017): "Custodia del territorio y montes de socios en España. Oportunidades para la conservación del patrimonio natural y el desarrollo rural". [https://www.montesdesocios.es/sites/default/files/1/memoria\\_mds\\_cdt\\_vdef.pdf](https://www.montesdesocios.es/sites/default/files/1/memoria_mds_cdt_vdef.pdf)
- BANGHAM, G. (2015): "Conservation advocacy: can NGOs retain their voice?" en: *ECOS* núm. 36 (2): 14-17.
- BARREIRA, A. (Coord.) & al. (2010): *Estudio jurídico sobre la custodia del territorio*, Madrid, Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad.
- BASORA, X. & SABATÉ, X. (2006): *Custodia del territorio en la práctica. Manual de introducción a una nueva estrategia participativa de conservación de la naturaleza y el paisaje*. Fundació Territori i Paisatge – Obra Social Caixa Catalunya. Xarxa de Custòdia del Territori.
- BORRINI-FEYERABEND, G. & al. (2014): *Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción. No. 20 de la Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas*, Gland, Suiza: UICN.
- BÜSCHER, B. (2012): "Payments for ecosystem services as neoliberal conservation: (re)interpreting evidence from the Maloti-Drakensberg, South Africa", en: *Conservation and Society*, núm. 10(1): 29-41.
- & FLETCHER, R. (2015): "Accumulation by conservation", en: *New Political Economy*, vol. 20, núm. 2: 273-298.
- CLARKE, R. (2015): "Beyond landscape designation. Innovative funding, delivery and governance and the UK protected area system", en: *Management of Environmental quality*, vol. 26, núm. 2: 172-194.
- CAPDEPÓN, M. (2017): "Definición de modalidades de impulso turístico vinculadas a la custodia de territorio en espacios naturales. Una revisión desde el análisis de experiencias", en: *Revista de Análisis Turístico*, núm. 23: 14-22.
- COOK, H. & INMAN, A. (2012): "The voluntary sector and conservation for England: Achievements, expanding roles and uncertain future", en: *Journal of Environmental Management*, núm. 112: 170-177.
- CLIFFORD, D. & al. (2013): *Mapping the environmental third sector in England*, Third Sector, Research Centre Working Paper.
- DHANANI, A. & CONNOLLY, C. (2012): "Discharging not-for-profit accountability: UK charities and public discourse", en: *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, núm. 25 (7): 1140-1169.
- DUDLEY, N. (ED.) (2008): *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*, UICN, Gland.
- DURÁ, C. J. (2015): "La custodia del territorio", en: *Cuadernos de sostenibilidad y patrimonio natural*, núm. 23.
- DWYER, J. C. & HODGE, I. D. (1996): *Countryside in trust. Land management by conservation, recreation and amenity organisations*, Wiley, Chichester.



- EUROPARC-ESPAÑA (2010): *Mecanismos financieros innovadores para la conservación de la biodiversidad*, Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.
- CROFTS, R. & al. (2014): *Putting Nature on the Map: A Report and Recommendations on the Use of the IUCN System of Protected Area Categorisation in the UK*. IUCN National Committee UK, United Kingdom.
- EAGLES, P. F. J. (2009): "Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas", en: *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 17, núm. 2: 231-248.
- & al. (2012): "Non-government organization member's perceptions of governance: a comparison between Ontario and British Columbia provincial parks management models", en: *Leisure/Loisir*, Vol. 36, núm. 3-4: 269-287.
- EUROPEAN COMMISSION (2015): *Alternative ways to support private land conservation*.
- FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD (2015): *Informe del 4º inventario de iniciativas de custodia del territorio del estado español*, Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- (2016): *Integración de la custodia del territorio en la planificación y gestión de las políticas de conservación de la naturaleza*, Plataforma de Custodia del Territorio. Fundación Biodiversidad del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- HODGE, I. D. & ADAMS, W. M. (2012): "Neoliberalisation, rural land trusts and institutional blending" en: *Geoforum*, núm. 43: 472-482.
- HOLMES, G. (2013): *What role do private protected areas have in conserving global biodiversity?* SRI working papers, vol. 46.
- INICIATIVAS COMUNALES (2017). *Memoria anual 2016*. Iniciativas Comunes. Mourente, Pontevedra.
- JACKSON, S. F. & GASTON, K. J. (2008): "Incorporating private lands in conservation planning: protected areas in Britain", en *Ecological applications*, vol. 18, núm 4: 1050-1060.
- KARRERA EGIALDE, M. M. (2015): *Derecho de montes y propiedad privada*, Editorial Reus, Madrid.
- LITHGOW, K. & TIMBRELL, H. (2014): "How better volunteering can improve conservation: why we need to stop wondering whether volunteering in conservation is a good thing and just get better at doing it well", en: *Journal of the Institute of Conservation*, vol. 37 núm. 1: 3-14.
- LOGAN, S. & WEKERLE, G. R. (2008): "Neoliberalizing environmental governance? land trust, private conservation and nature on the Oak Ridges Moraine", en: *Geoforum*, núm. 39: 2097-2108.
- NACIONES UNIDAS (1992): *Convenio sobre la Diversidad Biológica*.
- PASQUINI, L. & al. (2011): "The establishment of large private nature reserves by conservation NGOs: key factors for successful implementation", en: *Fauna & Flora International*, Oryx, vol. 45, núm. 3: 373-380.
- ROMAGOSA, F. & al. (2012): "Evaluación de la gobernanza en los espacios naturales protegidos. El caso de la Columbia Británica y Ontario (Canadá)", en: *Anales de Geografía*, vol. 32, núm. 1: 133-151.
- SABATÉ, X. R. & al. (2013): *Conservar la naturaleza entre todos. La custodia del territorio, una herramienta para implicar la sociedad en la gestión del patrimonio natural en Europa*, Documentos LandLife.
- STOLTON, S. & al. (2014): *Áreas bajo protección privada: mirando al futuro*, UICN, Gland, Suiza.
- YARYAN, W. & al. (2000): *The Sempervirens Story: A Century of Preserving California's Ancient Redwood Forest, 1900-2000*, The Sempervirens Fund, Los Altos California.
- YORK, A. M. & al. (2006): "Diversity of incentives for private forest landowners: an assessment of programs in Indiana. USA", en *Land Use Policy*, vol. 23, num. 4: 542-550.
- WELDON, A. (2010): *Conserving habitat through the Federal farm bill. A guide for land trust and landowners*, Defenders of Wildlife, Washington, D.C.
- WUNDER, S. (2007): "The efficiency of payments for environmental services in tropical conservation", en *Conservation Biology*, vol.21, num. 1: 48-58.

### Listado de siglas, abreviaturas y acrónimos

CDB:	Convenio sobre la Diversidad Biológica.
CI:	Conservation International.
EC:	European Commission.
ICCA:	Indigenous and community conserved area.
ONG:	Organización no gubernamental.
RSPB:	The Royal Society for the Protection of Birds.
TNC:	The Nature Conservancy.
UICN:	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
WWF:	Fondo Mundial para la Naturaleza.



# Planificación territorial y desarrollo económico: a propósito de las Actuaciones Territoriales Estratégicas en la Comunidad Valenciana.

Esther RANDO BURGOS

Doctora en Derecho. Abogada. Profesora Derecho Administrativo Universidad de Málaga

**RESUMEN:** El trabajo analiza la articulación de mecanismos dirigidos al desarrollo económico en el marco de la planificación territorial, sustentado en el carácter transversal de esta función pública y en aras del logro de uno de sus objetivos: el desarrollo socioeconómico equilibrado. Y lo hace profundizando en una figura implantada por la Comunidad Valenciana con este propósito: las Actuaciones Territoriales Estratégicas. La apuesta realizada por la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana con la finalidad de conseguir un territorio más competitivo en lo económico, más respetuoso en lo ambiental y más integrador en lo social, tiene uno de sus pilares en esta figura que se presenta en su origen como novedosa apostando por actuaciones de intervención singular de carácter supramunicipal que contribuyan a la dinamización de la actividad económica y a la creación de empleo. Transcurridos algunos años desde su implantación en el marco valenciano, es adecuado revisar su aparición y desarrollo pero, principalmente, la evolución tenida y la opinión de los tribunales que ya han tenido ocasión de pronunciarse sobre su adecuación al ordenamiento jurídico.

**PALABRAS CLAVE:** Ordenación del territorio. Urbanismo. Control judicial. Comunidad Valenciana. Actuaciones Territoriales Estratégicas. Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana.

Recibido: 18.03.2018; Revisado: 17.06.2018

Correo electrónico: [erando@uma.es](mailto:erando@uma.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4832-3610>

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

## Spatial planning and economic development: with regard to the Strategic Territorial Actions in Valencian Autonomous Region

**ABSTRACT:** The work analyses the articulation of mechanisms aimed at economic development in the framework of territorial planning, supported by the transversal nature of this public service and in the interests of achieving one of its goals: the socio-economic development balanced. And it does so in a figure established by the Valencian Community for this purpose: the strategic territorial actions. The bet made by the strategy Territorial of the Valencian Community in order to achieve a more competitive in the economical, more environmentally friendly in the environmental and territory more integrative socially, has one of its pillars in this figure arising in its origin as a novel to betting by supra-municipal singular intervention actions that contribute to the promotion of economic activity and job creation. Some years after their implantation in the Valencian context, is suitable to check its emergence and development but mainly dyed evolution and the opinion of the courts that have already had the opportunity to pronounce on their suitability for the order legal.

**KEYWORDS:** Land planning. Urban planning. Judicial control. Valencian Autonomous Region. Strategic Territorial Actions. Valencian Autonomous Region Territory Planning.

### 1. Introducción

Es muy necesaria una reflexión en torno a la evolución de la ordenación del territorio desde la perspectiva de su gestión o puesta en marcha, una de las grandes carencias que aun presenta esta función pública.

Las diferentes Comunidades Autónomas, con mayor o menor ahínco, llevan décadas dotándola de contenido, una labor centrada en la creación de los marcos legislativos y, desarrollados, parcialmente, a través de los instrumentos de planificación territorial.

El hecho de encontrarnos ante una política relativamente reciente unido al carácter trasversal de la misma, son ingredientes que adelantan la complejidad para su definitiva implantación. Ahora bien, su puesta en marcha viene evidenciando cada vez con más fuerza, la necesidad de ir un paso más allá y complementar la labor hasta el momento realizada, hacia la ejecución o implementación en el territorio de sus propuestas y estrategias como medio para el logro de una de las principales metas que los planes territoriales tienen: la consecución de un determinado modelo territorial.

Este escenario que se dibuja, se complica en la medida en que hasta el momento la ordenación territorial viene empleando para su ejecución técnicas tradicionalmente urbanísticas cuando ni siquiera termina de ser nítida la línea que diferencia ambas materias, a la postre, residenciadas en diferentes Administraciones territoriales.

Desde esta perspectiva, resulta de interés el análisis de figuras que buscan dar soporte precisamente a esta carencia y alzarse en cauce entre los instrumentos de planificación y la implementación del modelo en el territorio.

Uno de los objetivos de la ordenación del territorio es precisamente el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, como ya postulara la Carta Europea de Ordenación del Territorio en 1983 y que posteriormente, con la Estrategia Territorial Europea, se vuelve a poner de manifiesto. Uno de los obstáculos que dificultan el logro del modelo que propugna de desarrollo territorial equilibrado y sostenible es precisamente los graves desequilibrios económicos preexistentes. La ordenación del territorio debe favorecer los mecanismos capaces de articular preservación con implantación (RANDO, 2019), dos de los pilares esenciales en torno a los que ha de girar su implantación pero que aún continúan siendo una de sus asignaturas pendientes.

En este contexto, algunas Comunidades Autónomas han tratado de ir un paso más allá y aproximarse a la idea expuesta. Es el caso de la Comunidad Valenciana que desde el año 2011 cuenta con un instrumento de planificación territorial regional, la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, que se define como el instrumento que establece los objetivos, metas, principios y directrices para la ordenación del territorio de la Comunidad y cuya finalidad es la consecución de un territorio que señala como más competitivo en lo económico, más respetuoso en lo ambiental y más integrador en lo social. Para ello, propone un modelo territorial de futuro que trata de compatibilizar desarrollo

económico con conservación y mejora de los valores ambientales, paisajísticos y culturales del territorio. Lo que en suma, representa la doble acepción que ya la Ley del Suelo de 2007 confiriera al suelo como recurso económico pero a la vez como recurso natural, escaso y no renovable.

En la búsqueda de uno de los pilares que propugna la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, el impulso del desarrollo económico desde el marco territorial, apuesta por la creación de una figura con la que instrumentalizarlo: las Actuaciones Territoriales Estratégicas, mediante la propuesta de un conjunto de ámbitos territoriales caracterizados por sus ventajosas condiciones de accesibilidad, centralidad en el territorio, interrelación sectorial y conexión estrecha con los componentes de excelencia o singularidades del territorio que concretan las ventajas comparativas de la Comunidad Valenciana.

Cuando han transcurrido unos años desde su aparición, se hace muy necesario un análisis en profundidad para valorar su evolución pero principalmente su adecuación al ordenamiento jurídico lo que pasa por conocer el pronunciamiento de los tribunales, filtro que se instituye en esencial para su definitiva consolidación.

## 2. La Ordenación del Territorio en la Comunidad Valenciana

### 2.1. Antecedentes

El desarrollo de la ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana no se ha caracterizado precisamente por su celeridad. Desde que asumiera esta competencia, en virtud de la atribución conferida por el artículo 148.1.3. de la Constitución Española, para sucesivas menciones CE, hasta la aprobación de su primer instrumento, la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, y pese a diferentes impulsos previos, han sido precisas casi tres décadas.

El artículo 31.9 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana<sup>1</sup> vino a reconocer su competencia exclusiva en “ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”,

competencia que desarrolló aprobando la Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana<sup>2</sup>.

Esta ley muestra su temprano interés por la ordenación territorial, la quinta Comunidad Autónoma en dotarse de un marco legislativo en la materia, tras Cataluña, Madrid, Asturias y Baleares. Pero, además, presenta otras particularidades que inciden en la idea anterior, frente a un articulado escueto en las leyes de esta etapa centrado casi en exclusiva en la planificación territorial, la Comunidad Valenciana aprueba un texto conformado por ciento treinta artículos y en el que junto a los instrumentos de planificación territorial, contiene un capítulo denominado “régimen del suelo”, dedicado a regular aspectos como el patrimonio rural del suelo, el medio ambiente rural, el paisaje, la protección del suelo, los recursos hidráulicos, los vertidos y residuos sólidos, los equipamientos supramunicipales y las infraestructuras, pero también contempla un último capítulo a regular detalladamente, mediante treinta y seis artículos, el régimen disciplinario de la ordenación del territorio en la Comunidad<sup>3</sup>. Como se indicaba, esta Comunidad Autónoma configura desde sus inicios, un régimen sin precedentes (GARCÍA DE LEONARDO, 2018).

Posteriormente, promulgaría la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje<sup>4</sup>, sustituyendo el hasta entonces vigente marco legislativo. Nuevamente un marco novedoso en el que sólo su título ya lo evidencia, junto a la ordenación del territorio apuesta por el paisaje, con la particularidad de hacerlo en un marco normativo conjunto (FARINÓS & SÁNCHEZ, 2010:48). Sin embargo, una de las principales particularidades de esta ley, lo que vuelve a constituir un referente en el contexto comparado de las Comunidades Autónomas, es su firme apuesta por la gestión territorial. La propia estructura de la Ley 4/2004 corrobora la afirmación anterior, los pilares que en ordenación territorial establece se sustentan por un lado, en la planificación territorial y por otro, en la gestión territorial, regulándolas en títulos diferentes pero además dotando a cada una de ellas con instrumentos propios en aras a un objetivo común: la consecución del modelo territorial de la Comunidad Autónoma. Junto a éstas, aboga de manera decidida por la gobernanza del territorio a la que igualmente dedica un título particular (ROMERO, 2006:546).

<sup>1</sup> Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE núm. 164, de 10/07/1982).

<sup>2</sup> DOGV núm. 1106, de 13/07/1989.

<sup>3</sup> Como instrumentos de planificación territorial, la Ley

6/1989, distinguía entre: Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana, Planes de Acción Territorial, Programas de Ordenación del Territorio y Proyectos de Ejecución.

<sup>4</sup> DOGV núm. 4788, de 02/07/2004.

De esta forma, la planificación territorial se desarrolla a través la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana y los Planes de Acción Territorial, en su doble categoría, integrados y sectoriales, junto a los cuales, se incluye el Sistema de Información Territorial.

Sin embargo, lo novedoso de este texto reside en la gestión territorial. La ley toma consciencia de la necesidad de que los instrumentos de ordenación territorial se lleven a la práctica, y así lo enfatiza en su exposición de motivos, desarrollándolo mediante la articulación de medidas de diversa naturaleza con un objetivo de partida: la materialización de los objetivos y criterios de ordenación que prevé y que se desarrollan en la planificación territorial. Con dicha meta, dota de contenido e instrumentaliza la gestión territorial, creando mecanismos nuevos como los umbrales de ocupación que aspiran a garantizar un desarrollo sostenible de las implantaciones territoriales o las cuotas de sostenibilidad y el fondo de equidad territorial como medidas de compensación territorial.

La relevancia de la Ley 4/2004 en relación con la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana es que la misma se instituye en el paraguas que cubre de cobertura a dicho instrumento, sin perjuicio, como se tendrá ocasión de ver, de su posterior derogación por la vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana, que marca un cambio de rumbo en su apuesta por la gestión territorial.

## 2.2. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana

La aparición de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana<sup>5</sup>, en adelante LOTUP, obedece, según justifica su exposición de motivos, a la necesidad de renovar la legislación en materia de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje en la Comunidad Valenciana respondiendo a una demanda y aspiración social ampliamente compartida, por la complejidad y desarrollo excesivo del marco normativo, tratando de unificarlos y coordinarlos. En este sentido, los objetivos fundamentales que postula son la simplificación, mediante la sistematización y clarificación del marco normativo vigente, la integración del desarrollo sostenible en la

planificación territorial y urbanística, el incremento de la transparencia y la seguridad jurídica, junto a la flexibilidad y adaptación a la coyuntura económica e inmobiliaria, reajustándose y dotándose de instrumentos adaptados a las demandas reales del mercado.

Como novedad, esta ley, acogiendo el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible del marco estatal<sup>6</sup>, lo conceptúa como el que satisface las demandas adecuadas y suficientes de suelo para usos y actividades residenciales, dotacionales y productivas, preservando, valorizando y activando las distintas componentes ambientales, paisajísticas y culturales del territorio con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo equilibrado del territorio.

Como instrumentos de ordenación, rompiendo con la tradicional categorización de los instrumentos de planificación territorial, la LOTUP distingue entre instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial de ámbito supramunicipal y de ámbito municipal. Entre los primeros, incluye la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, los Planes de Acción Territorial y los Planes Generales Estructurales Mancomunados.

Y en este contexto, la Estrategia Territorial de la Comunidad Valencia, en lo sucesivo ETCV, se instituye en el instrumento marco de la ordenación del territorio cuya finalidad es la consecución de un territorio integrador en lo social, respetuoso en lo ambiental y competitivo en lo económico. Para su consecución, la LOTUP asigna a la ETCV un conjunto de funciones específicas, a saber: identificar las grandes oportunidades del territorio y proponer las acciones necesarias para su aprovechamiento racional y sostenible; establecer los objetivos, principios y criterios que constituyen el marco de referencia de las decisiones con incidencia territorial; orientar los procesos de planificación territorial y urbanística hacia la consecución del modelo territorial deseado por los ciudadanos; definir las estrategias adecuadas para la ordenación y gestión de la infraestructura verde del territorio e integrar de manera coherente y eficiente todas las actuaciones que tienen una proyección sobre el territorio, tanto las actuaciones sectoriales de las Administraciones públicas como las actuaciones de iniciativa privada que tengan un interés general.

Junto a ésta, los Planes de Acción Territorial se definen como instrumentos de ordenación territorial que desarrollan, en ámbitos territoriales concretos o ámbitos sectoriales específicos, los objetivos, principios y criterios de la ETCV, en

<sup>5</sup>DOGV núm. 7329, de 31/07/2014.

<sup>6</sup>Contenido, en aquel momento, en la Ley 8/2007, de 28 de

mayo, de Suelo (BOE núm. 128, de 29/05/2007).

función de que sus objetivos y estrategias estén vinculados a uno o varios sectores de la acción pública.

### 2.3. Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana

Se destacaba líneas atrás, la celeridad de la Comunidad Valenciana para aprobar su primer marco legislativo en ordenación territorial. Este dato contrasta con el escaso desarrollo que la planificación territorial ha tenido, no siendo hasta el año 2011 cuando se aprueba el primer instrumento: la ETCV.

La ETCV es el instrumento que establece los objetivos, metas, principios y directrices para la ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana. Pero además, se presenta como un instrumento de dinamización territorial, que identifica y analiza las oportunidades que ofrece el territorio y desarrolla un conjunto de propuestas y directrices para su aprovechamiento, desde la compatibilización del desarrollo económico con la conservación y mejora de los valores ambientales, paisajísticos y culturales del territorio. En el modelo que define tiene un papel esencial la participación pública en su definición, así se insiste en el documento en que el modelo territorial de futuro de la Comunidad es fruto del consenso con el conjunto de agentes sociales públicos y privados.

Además, consciente del carácter transversal de la ordenación del territorio, la ETCV postula la

incorporación de todas las actuaciones sectoriales de la Comunidad con proyección sobre el territorio, integrándolas de forma adecuada para obtener efectos sinérgicos de su visión conjunta y orientándolas hacia la consecución de un mayor beneficio colectivo y una mejor eficiencia en el uso del territorio.

La ETCV se compone de un total de 147 directrices, distribuidas en un título preliminar y seis títulos numerados, dedicados respectivamente al gobierno del territorio, desarrollo económico y territorio, la infraestructura verde del territorio, ocupación racional y sostenible del suelo, infraestructura y territorio, y el litoral. Se integra, a su vez, por 25 objetivos generales, 100 metas con indicadores de cumplimiento y más de 1.500 proyectos de cambio en el territorio, junto a un conjunto de principios directores y de criterios de planificación territorial. De especial significancia, los objetivos generales en la medida en que constituyen la base en torno a la que gira el modelo territorial previsto<sup>7</sup>.

### 3. Actuaciones Territoriales Estratégicas

Las Actuaciones Territoriales Estratégicas, en adelante ATEs, aparecen propiamente en el escenario valenciano en el año 2011<sup>8</sup> con la aprobación del Decreto Ley 2/2011, de 4 de noviembre, de medidas urgentes de impulso a la implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas<sup>9</sup>. La norma destaca en su

<sup>7</sup> Son objetivos de la ETCV, los siguientes: mantener la diversidad y la vertebración del sistema de ciudades; situar el área urbana de Valencia dentro del conjunto de las grandes metrópolis europeas; convertir el área urbana de Alicante y Elche en el gran nodo de centralidad del sudeste peninsular; desarrollar todo el potencial metropolitano del área urbana de Castellón; mejorar las condiciones de vida del sistema rural; gestionar de forma integrada y creativa el patrimonio ambiental; ser el territorio europeo más eficiente en la gestión de los recursos hídricos; reducir al mínimo posible los efectos de los riesgos naturales e inducidos; recuperar el litoral como activo territorial; impulsar el modelo turístico hacia pautas territoriales sostenibles; proteger y valorizar el paisaje como activo cultural, económico e identitario; aplicar de forma eficiente los instrumentos de equidad territorial; gestionar de forma activa e integrada el patrimonio cultural; preparar el territorio para su adaptación y lucha contra el cambio climático; favorecer la puesta en valor de las nuevas potencialidades energéticas del territorio; convertir a la Comunidad Valenciana en la principal plataforma logística del Mediterráneo; crear un entorno territorial favorable para la innovación y las actividades creativas; mejorar las conectividades externa e interna del territorio; satisfacer las demandas de movilidad en el territorio de forma eficiente e integradora; compatibilizar la implantación de infraestructuras con la protección de los valores del territorio; mejorar la cohesión social en el conjunto del territorio; utilizar la planificación territorial para garantizar el acceso a la vivienda; definir

unas pautas racionales y sostenibles de ocupación de suelo; prever en cantidad suficiente y adecuada suelo para la actividad económica; desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial.

<sup>8</sup> Sin obviar los antecedentes contenidos en la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje que ya contiene alguna referencia a lo que denomina "actuaciones estratégicas", aunque de manera más genérica. En concreto, dos preceptos hacen referencias: el artículo 90 "concertación y armonización de las competencias administrativas con trascendencia municipal" que expresamente en su apartado 3, encomienda a la Administración autonómica el deber de prestar la cooperación y asistencia activa que otra Administración le pudiera recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias y, en particular, se refiere al deber de coordinarse con la Administración General del Estado y, en su caso, de la Unión Europea para la ejecución de "actuaciones estratégicas de interés suprarregional", y el artículo 96 al regular las "determinaciones de ordenación territorial en el planeamiento urbanístico", contempla en su apartado 2, que tienen la consideración de propuestas de trascendencia supramunicipal, el establecimiento de reservas de suelo para infraestructuras, zonas verdes y espacios libres, dotaciones y equipamientos susceptibles de vertebrar el territorio o para el emplazamiento de actuaciones estratégicas de interés público.

<sup>9</sup> DOGV núm. 6645, de 07/11/2011.



preámbulo, la incorporación de un régimen legislativo novedoso para facilitar la implantación de las denominadas ATEs, entendidas como aquellas intervenciones singulares de carácter supramunicipal que contribuyen a la dinamización de la actividad económica y a la creación de empleo en el marco de la ETCV, a la vez que las define como la herramienta de carácter excepcional y singular que se erige para canalizar la implantación y ejecución de acciones estratégicas más relevantes y dinamizadoras<sup>10</sup> (FARINÓS, 2016). Un dato no pasa inadvertido, la cuestión temporal, año 2011, en un escenario marcado por un complejo contexto socioeconómico generalizado y aun inmersos en la crisis económica y financiera vivida en los últimos años. Esta figura se alza en un mecanismo con el que tratar de mitigar aquélla y atraer inversiones a la Comunidad Autónoma, tratándose de justificar en uno de los objetivos, que no el único ni independiente, que la ordenación del territorio persigue: un desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones.

Con posterioridad, la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de medidas urgentes de impulso a la implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas<sup>11</sup>, es la norma que las incorpora al marco legislativo valenciano, la cual ha sido derogada por la vigente LOTUP, que compila distintas normas autonómicas sobre la materia, entre ellas la propia Ley 1/2012, sin importantes modificaciones en lo referente a la regulación prevista para las ATEs.

Pues bien, ya la Ley 1/2012, y en idéntico sentido lo hace con posterioridad su sucesora, la LOTUP, que además la incorpora como instrumento de ordenación, regula la figura de las ATEs como aquellas iniciativas empresariales de carácter singular e impacto supramunicipal, que tienen por objeto la implantación de usos y actividades en el territorio con gran capacidad para generar empleo y dinamizar el conjunto de la estructura productiva de la Comunidad.

La propia ETCV, para impulsar el desarrollo económico desde el marco territorial, propone un conjunto de ámbitos territoriales caracterizados por sus ventajosas condiciones de accesibilidad, centralidad en el territorio, interrelación sectorial y conexión estrecha con los componentes de excelencia o singularidades del territorio, concretando las ventajas comparativas de la Comunidad Autónoma. Estos ámbitos, definidos en la ETCV, se configuran como el marco de referencia idóneo para poner en marcha un

conjunto de ATEs capaces de dinamizar la actividad económica y generar efectos multiplicadores para el conjunto de los sectores productivos. Estos caracteres son los que determinan su carácter estratégico y justifica su desarrollo agilizado mediante una tramitación administrativa ágil y simplificada, reconociendo el carácter urgente de estas implantaciones, con el objeto de

“no deje (dejar) escapar ninguna oportunidad territorial por causas relacionadas con la lentitud burocrática en la tramitación de estos planes o proyectos”, predica literalmente la ETCV.

En la actualidad, existe publicado por la Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de la Generalitat Valenciana, un documento denominado “Guía de las Actuaciones Territoriales Estratégicas” que trata de clarificar y sintetizar todo el procedimiento para la implantación de estos ámbitos y que se presenta como el documento para orientar a las Administraciones, técnicos, profesionales y ciudadanos en general para la correcta aplicación de la ley en todas aquellas cuestiones que se pueden plantear acerca de este novedoso instrumento territorial, cuya máxima, según destaca, es

“aprovechar las grandes potencialidades del territorio de la Comunitat Valenciana sin menoscabo de sus valores ambientales, paisajísticos y culturales”.

### 3.1. Definición y caracteres

Las ATEs son aquellas actuaciones que, conforme al artículo 17 de la LOTUP, tienen por objeto la ordenación, gestión y desarrollo de intervenciones territoriales singulares de relevancia supramunicipal, que así sean declaradas por el Consell, y que por su interés general requieran un procedimiento de tramitación específico y acelerado.

Además, la ETCV las define como aquellas que tienen por objeto la ordenación, gestión y desarrollo de determinadas intervenciones singulares en el territorio generadoras de un positivo impacto económico, ambiental y social, con ámbito de influencia supramunicipal y que contribuye al logro de los objetivos y principios directores de la ETCV. Enfatiza en la idea de

<sup>10</sup> Figura que ya fuera analizada con acierto desde una perspectiva de la ordenación territorial más próxima a la geografía por FARINÓS DASÍ, J. En el presente trabajo su estudio se centra más en su componente jurídica y su posible ade-

cuación al ordenamiento jurídico, lo que se entiende necesario precisamente por su carácter novedoso.

<sup>11</sup> DOGV núm. 6773, de 14/05/2012 y BOE núm. 126, de 26/05/2012.

la importancia del desarrollo de los potenciales territoriales con que presenta a las ATEs y los efectos de arrastre sobre otros sectores económicos, lo que va a permitir la generación de empleo, dinamizar el conjunto del sistema productivo valenciano y mejorar la vertebración del territorio.

Las ATEs gozan de un conjunto de particularidades, reconocidas por la propia LOTUP. Así, destaca su específico procedimiento de tramitación, regulado en el articulado de la ley de manera detallada, la dualidad en su gestión, de iniciativa pública o privada, pero principalmente la amplitud y generalidad que se confiere a esta figura en la medida en que expresamente se les reconoce la posibilidad de localizarse en terrenos situados en uno o varios términos municipales, cualquiera que sea su zonificación, clasificación, estado de urbanización o uso, previsto por el planeamiento urbanístico y territorial anterior a su aprobación.

Como contrapartida, para que proceda su declaración, se exigen un conjunto de requisitos taxativamente relacionados en la LOTUP<sup>12</sup>.

### 3.2. Tipología

La LOTUP distingue tres categorías a las que habrán de adecuarse los proyectos empresariales que implanten usos y actividades incluidas en una ATEs, en concreto: actuaciones que contribuyan a mejorar la competitividad, la reconversión de sectores económicos, el desarrollo y la innovación tecnológica, la cooperación empresarial, la atracción de talentos, la internacionalización de empresas y, en general, la creación de empleo; implantación de equipamientos terciarios que sean referentes en cuanto a su reconocimiento y exclusividad; actuaciones significativas de mejora del medio rural, basadas en el aprovechamiento de sus recursos endógenos o en la atracción de actividades innovadoras compatibles con dicho medio.

Más explícita es la Guía publicada para la implantación de las ATEs, que enumera las diferentes clases de actividades a las que podrán adecuarse estos espacios, en concreto: actuaciones que contribuyan a mejorar la competitividad, cualificación y reconversión de los sectores económicos tradicionales; actuaciones en el sector agrario, industrial y terciario que cuenten con un elevado contenido innovador y

desarrollo tecnológico puntero; actuaciones que fomenten la retención y atracción de talentos en el territorio, la innovación, la creatividad y la economía del conocimiento; actuaciones que fomenten un mejor posicionamiento estratégico de la Comunidad Valenciana en un contexto nacional e internacional; actuaciones que permitan impulsar la cooperación empresarial o público-privada, la diversificación económica y el desarrollo tecnológico para mejorar los procesos de innovación, la competitividad y la internacionalización de las empresas; actuaciones relacionadas con la implantación de actividades terciarias, culturales, turísticas o del ámbito de la salud y calidad de vida y equipamientos de excelencia que permitan la diferenciación de su oferta a escala nacional e internacional; actuaciones de mejora del desarrollo del mundo rural, que cuenten con una escala adecuada a las características territoriales de este ámbito y estén basadas en el aprovechamiento de sus recursos endógenos o en la atracción de nuevas actividades innovadoras compatibles con el medio.

Algunos de los ejemplos de proyectos que pueden tener cabida en las ATEs, y que expresamente se enumeran, son: implantaciones singulares de actividad económica; entornos de puertos, aeropuertos, y grandes nodos intermodales; parques logísticos; operaciones de recualificación urbana; complejos turístico-terciarios de excelencia, relacionados de manera preferente con el deporte, la cultura y la salud; nodos singulares de actividad comercial; proyectos de desarrollo en el mundo rural; proyectos que integren componentes de los indicados con anterioridad.

### 3.3. Tramitación

En relación con la tramitación de las ATEs, se enfatiza especialmente en que deben estar dotadas de un procedimiento específico, ágil y simplificado que acorte sensiblemente los tiempos administrativos y las cargas burocráticas, unificando los procedimientos ambiental, urbanístico, territorial y de paisaje y, facilitando una interlocución fluida y muy accesible del promotor del proyecto con la Administración. Con ello se pretende garantizar la viabilidad de las inversiones que requieren de una alta previsibilidad y de control de los plazos de todas las autorizaciones y aprobaciones necesarias.

<sup>12</sup> En concreto, los relacionados en el artículo 17.3 de la LOTUP.

Otra de las cuestiones que se pone de manifiesto como antesala a la tramitación del procedimiento, es la intención de la propia ETCV de reducir los costes para el promotor y la generación de confianza en la materialización del proyecto. Con esta finalidad, se establece que, con anterioridad a la inversión que supone la elaboración del plan, y de los informes y estudios técnicos que deben acompañarse, se realizará una consulta acerca de la compatibilidad territorial y la viabilidad ambiental y funcional de la propuesta de actuación, procediéndose, para el caso de que cumpla con los requisitos establecidos, a su declaración como ATEs por parte del Consell. De esta forma, se pretende que el promotor conozca de antemano los condicionantes que tiene que cumplir su actuación antes de la elaboración del plan o proyecto, aspecto esencial en actuaciones de la entidad que propugnan las ATEs, en la medida en que garantiza y dota de cierta confianza y credibilidad al proyecto.

Igualmente se establece la posibilidad de que el promotor solicite un informe previo a dicha consulta para valorar la adecuación de las actividades propuestas al régimen de las ATEs. Con la declaración de ATEs, señala el documento, se le añade al proyecto una marca de calidad y excelencia que facilitará la financiación de la actuación.

La tramitación de las ATEs, se regula en los artículos 59 a 62 de la LOTUP. El procedimiento para el desarrollo de estas actuaciones se inicia con el acuerdo del Consell, al que seguirá la elaboración y aprobación de una propuesta del plan o proyecto, que finalmente es objeto de ejecución y gestión. El acuerdo del Consell será el documento prescriptivo para la redacción del plan o proyecto y su correspondiente estudio ambiental y territorial estratégico, en el que se determinarán los requisitos urbanísticos, ambientales y territoriales a aplicar para cada actuación. Por su parte, la aprobación del plan o proyecto corresponde a la Consellería competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente. La aprobación de los instrumentos de gestión, seguimiento y control de su ejecución corresponde al órgano de la Administración que, en cada caso, designe el Consell, pudiendo ser simultánea a la de los instrumentos para su desarrollo y ejecución, cuando así lo permitan las circunstancias del caso.

### 3.3.1. Consulta previa de la iniciativa

En relación con la iniciativa y declaración de una ATEs, la Consellería con competencia material

relevante para los objetivos de la misma, a instancia del aspirante a promotor, formulará consulta sobre la viabilidad de su iniciativa ante la Consellería competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, con una propuesta esquemática. El contenido mínimo que ha de contener la propuesta, es siguiente<sup>13</sup>:

- Descripción de los usos y actividades propuestos, con el grado de detalle de un anteproyecto, y sus efectos sobre la generación de renta y empleo.
- Descripción de las diferentes alternativas posibles, justificando la imposibilidad de gestionar urbanísticamente la implantación mediante el cumplimiento del planeamiento ya aprobado.
- Integración del ámbito de la actuación en la infraestructura verde del territorio.
- Análisis preliminar de la adecuación a las redes de infraestructuras y dotaciones existentes o, en su caso, propuesta de ampliación.
- Informes de viabilidad y sostenibilidad económica, con la justificación de los recursos financieros necesarios para hacer frente a la actuación.
- Propuesta de participación pública en los términos establecidos en la LOTUP.

Una vez presentada, la Consellería competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, resolverá sobre la admisión a trámite de la documentación presentada, sin que la resolución favorable prejuzgue el sentido de la ulterior declaración del Consell. Si la resolución es favorable, y tras las pertinentes audiencias a los municipios y Administraciones afectadas, en el plazo máximo de un mes, emitirá un informe, el denominado "documento de referencia", en el que se pronunciará sobre la viabilidad de la actuación y propondrá una hoja de ruta para su tramitación y desarrollo. Este informe debe pronunciarse sobre las siguientes cuestiones:

- Verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos para su declaración como ATEs y su compatibilidad con la ETCV o, en su caso, con los instrumentos que la desarrollen.
- Determinación de los requisitos y condicionantes ambientales y funcionales a la vista de la propuesta presentada y de los informes sectoriales emitidos.
- Alcance del informe ambiental requerido y del proceso de participación pública.
- Identificación de los instrumentos y estándares urbanísticos necesarios y

<sup>13</sup> Artículo 60.1 de la LOTUP.

la secuencia formal de su tramitación, incluyendo el régimen de licencias y las Administraciones responsables de la supervisión y recepción de las obras de urbanización, así como de las licencias de apertura o primera utilización.

La Guía para la implantación de ATEs, incluso prevé la posibilidad, en aras de la agilización y coordinación de la emisión del referido informe, de crear un comité técnico interdepartamental adaptado a las materias y competencias afectadas por la actuación, y en el que el promotor podrá exponer el objeto y los contenidos de la propuesta, lo que se entiende un adecuado mecanismo en aras de facilitar la necesaria coordinación interadministrativa en el seno de la Administración autonómica.

Este informe tendrá la consideración de documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico, y será elevado al Consell, que podrá declarar la actuación territorial estratégica, en cuyo caso, designará los órganos responsables de su elaboración, tramitación, aprobación, gestión y seguimiento. Además, el acuerdo del Consell podrá exigir las garantías financieras que se consideren oportunas.

### 3.3.2. Elaboración y aprobación del plan o proyecto

Para el caso de haberse obtenido la declaración del Consell, el promotor elaborará el plan o proyecto, tomando en consideración el propio informe y la citada declaración del Consell, junto con el informe ambiental correspondiente y el informe de sostenibilidad económica.

El órgano responsable lo someterá a participación pública y consultas, conforme a las reglas previstas en la declaración, por un plazo mínimo de cuarenta y cinco días y dando adecuada participación a los Ayuntamientos e instituciones afectadas. Tras ella, el órgano ambiental y territorial elaborará una declaración ambiental y territorial estratégica, cuyas determinaciones se incorporarán al plan o proyecto para su aprobación.

La resolución aprobatoria del plan o proyecto que instrumenta una ATEs, conlleva dos efectos fundamentales. Por un lado, supone de facto la modificación del planeamiento urbanístico vigente, sin que sean necesarios más trámites posteriores, ni otras condiciones de planeamiento o gestión urbanística más que las definidas en la propia resolución aprobatoria y por otro, la designación del promotor y fijación de sus

obligaciones, que incluirán ejecutar y sufragar las obras, proyectos y actuaciones que se especifiquen, pudiendo incluir la conexión de la actuación y el suplemento de las infraestructuras precisas para su integración equilibrada en el territorio.

Será la propia resolución la que fije justificadamente el sistema de gestión, ponderando los intereses colectivos y particulares que resulten afectados, optándose preferentemente por el sistema reparcelatorio a otro modo de gestión y, sólo con carácter excepcional y en supuestos justificados en el interés general, se establecerá el sistema expropiatorio. A tales efectos, la resolución aprobatoria comportará la declaración de utilidad pública o interés social y la necesidad de urgente ocupación de los bienes y derechos precisos para desarrollar la actuación. Pero además, incluso posibilita la ley en su artículo 61.3 in fine, que por parte del Consell se pueda eximir excepcionalmente a la ATEs de las licencias y autorizaciones que competan a la Generalitat.

### 3.3.3. Ejecución

Superados los trámites anteriores y con carácter previo a la eficacia de la resolución aprobatoria, se exigirá al promotor suscribir y garantizar sus compromisos en forma legal.

Para el caso en que el promotor de la ATEs fuere una Administración pública, la actividad de ejecución de la urbanización se realizará por la misma. En otro caso, la actividad de ejecución de la urbanización deberá asignarse, previa selección mediante procedimiento sometido a condiciones de publicidad, concurrencia y criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas.

Se prevé expresamente que la renuncia a la condición de promotor o su transmisión debe ser autorizada por el órgano de la Administración competente para el seguimiento de la actuación, al igual que cualesquiera otros cambios en las condiciones de gestión inicialmente previstas. De igual manera, si tuviera lugar el incumplimiento por el promotor de las condiciones y plazos de ejecución estipulados, determinará su sustitución o la caducidad de la ATEs con la incautación de las garantías prestadas, previa audiencia del interesado. La declaración de caducidad conllevará la reversión, retroacción y reposición de bienes, actuaciones y obras, así como, en su caso, la derogación de previsiones del planeamiento, en los términos que resuelva la Consellería competente en materia de ordenación

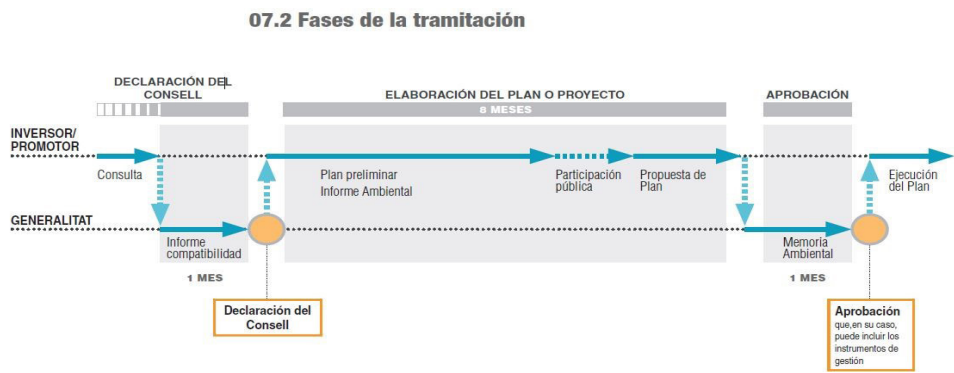


FIG. 1 / Fases de tramitación Actuaciones Territoriales Estratégicas

Fuente: Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. Guía de las Actuaciones Territoriales Estratégicas.

del territorio y medio ambiente.

Por último, debe hacerse mención a una cuestión que expresamente se analiza en la Guía de las ATEs y que por su relevancia debe ser analizada, se trata de la gestión económica de estas actuaciones. Como se indicaba con anterioridad, la legislación valenciana posibilita que el promotor de la actuación sea público, privado o mixto, con independencia de lo cual, será éste el responsable de sufragar las diferentes actuaciones, tanto las correspondientes a las obras privadas como las obras públicas que sean necesarias. Además, debe estarse a la propiedad de los terrenos sobre los que se pretende ejecutar la ATEs, distinguiendo el caso en que el promotor

de la actuación sea el propietario del suelo o los supuestos en que el promotor no lo sea. Dos son los mecanismos que expresamente se señalan en este último caso: reparcelación y expropiación. En la reparcelación, el promotor actuaría como agente urbanizador, tramitándose conforme al procedimiento previsto por la legislación urbanística y llevando a cabo la reparcelación y distribución de los costes de urbanización entre las diversas propiedades integradas en el ámbito, mientras en la expropiación, procederá su aplicación cuando concorra un interés social relevante que justifique la expropiación de los terrenos.

Denominación	Carácter	Municipio	Superficie
Proyecto Valencia Club de Fútbol <sup>15</sup>	Reordenación urbana, usos deportivos, terciarios y comerciales	Valencia	160.000 m <sup>2</sup>
Proyecto Desarrollo Turístico y Deportivo del Valle del Río Mijares <sup>16</sup>	Turístico y deportivo	Yátova	4.000.000 m <sup>2</sup>
Proyecto Puerto Mediterráneo <sup>17</sup>	Comercial	Paterna	1.000.000 m <sup>2</sup>
Proyecto Alcoinnova <sup>18</sup>	Industrial, tecnológico, mejora urbana	Alcoy	500.000 m <sup>2</sup>
Proyecto Alicante Avanza <sup>19</sup>	Comercial, terciario, tecnológico	Alicante	2.200.000 m <sup>2</sup>

FIG. 2/ Datos principales ATEs previstas en la Comunidad Valenciana

Fuente: Elaboración propia. Datos Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

<sup>14</sup> Conforme a información publicada en la página web de la Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración Territorial de la Generalitat Valenciana, que identifica cinco actuaciones declaradas. Disponible <http://www.citma.gva.es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/ates-declaradas>

<sup>15</sup> Acuerdo de 29 de junio de 2012, del Consell, de declaración del proyecto Valencia Dinamiza, presentado por el

Valencia Club de Fútbol y la mercantil Newcoval, como ATEs (DOGV núm. 6830, de 31/07/2012).

<sup>16</sup> Acuerdo de 14 de diciembre de 2012, del Consell, de declaración del proyecto Desarrollo Turístico y Deportivo del Valle del Río Mijares, presentado por la mercantil Mijares Resort, S.A., como ATEs (DOGV núm. 6927, de 20/12/2012).



### 3.4. Evolución y situación actual

Hasta el momento, y desde su aparición en el año 2011, se han previsto cinco actuaciones catalogadas como ATEs<sup>14</sup>, que se encuentran en diferentes fases de tramitación.

Pese a la insistencia de la reducción de plazos y simplificación de procedimientos en estas actuaciones, la realidad muestra como la magnitud de los proyectos que acaparan, en la práctica, requieren más tiempo del inicialmente previsto. Así lo prueba las primeras ATEs declaradas en la Comunidad Valenciana, ambas en el año 2012, el Proyecto Valencia Club de Fútbol y el Proyecto Desarrollo Turístico y Deportivo del Valle del Río Mijares. Seis años después, y pese a haber avanzado en los procedimientos tramitación, únicamente lo han concluido, habiendo obtenido la aprobación del Plan de Actuación Territorial

Estratégica, como trámite previo y preceptivo al inicio de su ejecución, dos: el Proyecto Valencia Club de Fútbol y el Proyecto Alcoinnova.

Cuestión distinta será precisamente su ejecución definitiva, postergada en el tiempo de manera considerable, ya que precisamente la complejidad de estos proyectos hace que se trate de actuaciones a largo plazo. A modo de ejemplo, los dos proyectos reseñados cuentan respectivamente con un plazo de ejecución de diez y ocho años, respectivamente. No se puede, por el momento, valorar la real efectividad y adecuación a sus propuestas iniciales de esta figura creada por la legislación valenciana, sólo la completa terminación de las diferentes actuaciones y su puesta en marcha posibilitará analizar aquélla, lo que irremediablemente, atendiendo a los plazos, debe quedar aplazado en el tiempo.

ATE	Instrumento	Gestión	Estado de tramitación	
ATEs Valencia Club de Fútbol	Plan de ATE	Privada	Aprobación definitiva Plan de ATEs	Acuerdo de 19 de febrero de 2015 de la Consellera <sup>20/21</sup>
ATEs Proyecto Desarrollo Turístico Deportivo del Valle del Río Mijares		Privada	Acuerdo de declaración del Proyecto como ATEs	Acuerdo del Consell de 14 de diciembre de 2012 <sup>22</sup>
ATEs Proyecto Puerto Mediterráneo	Plan de ATE	Privada	Denegación propuesta Plan de ATEs	Resolución de 10 de octubre de 2016 de la Consellería <sup>23</sup>
ATEs Alcoinnova	Plan de ATE	Privada	Aprobación definitiva Plan de ATEs	Acuerdo de la Consellera de 7 de julio de 2014 <sup>24/25</sup>
ATEs Alicante Avanza	Plan de ATE	Privada	Participación pública	Resolución de 19 de enero de 2015, de la Consellería <sup>26</sup>

Fig. 3/ Estado de tramitación de las ATEs

Fuente: Elaboración propia. Datos Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

<sup>17</sup> Acuerdo de 25 de enero de 2013, del Consell, de declaración como ATEs del proyecto Puerto Mediterráneo, en el municipio de Paterna, presentando por la mercantil Eurofinds Invest-Ment Puerto Ademuz, SL (DOGV núm. 6960, de 07/02/2013).

<sup>18</sup> Acuerdo de 22 de febrero de 2013, del Consell, de declaración como ATEs del proyecto Alcoinnova, Proyecto Industrial y Tecnológico, en el municipio de Alcoy (DOGV núm. 6973, de 26/02/2013).

<sup>19</sup> Acuerdo de 20 de junio de 2014, del Consell, de declaración del proyecto "Alicante Avanza-Innovation Park & Shopping Center", en el municipio de Alicante, presentado por la mercantil Alicante Avanza, SL, como ATEs (DOGV núm. 7301, de 23/06/2014).

<sup>20</sup> El DOGV núm. 7525, de 14/05/2015, publica una reseña de la Resolución de 19 de febrero de 2015.

<sup>21</sup> Publicación íntegra del documento en el BOP de Valencia núm. 91, de 15/05/2015.

<sup>22</sup> DOGV núm. 6927, de 20/12/2012.

<sup>23</sup> DOGV núm. 7910, de 04/11/2016.

<sup>24</sup> El DOGV núm. 7454, de fecha 30/01/2015, publica una reseña de la Resolución de 7 de julio de 2014.

<sup>25</sup> La resolución aprobatoria del Plan de Actuación Territorial Estratégica Alcoinnova Proyecto Industrial y Tecnológico, se publica en el BOP de Alicante, núm. 17 de 27/01/2015.

<sup>26</sup> DOGV núm. 7486, de 16/03/2015.

En síntesis, la situación actual<sup>27</sup> que presentan las ATEs, se puede resumir por un lado, tal y como se apuntaba, en la aprobación definitiva de dos de ellas, Proyecto Valencia Club de Fútbol y el Proyecto Alcoinnova, la primera continua su ejecución, mientras la segunda se ha visto ralentizada e inmersa en diferentes procesos judiciales<sup>28</sup>. Y, por otro, la denegación del plan presentado en la ATEs Puerto Mediterráneo, junto al desistimiento por el promotor<sup>29</sup> en la ATEs Alicante Avanza.

### 3.5. Debates surgidos y pronunciamientos judiciales

La implantación de las ATEs no ha estado exenta de polémicas en la Comunidad Valenciana, ingredientes no faltaban a esta figura para ello. En primer lugar, el hecho de actuaciones previstas desde la planificación territorial y que generan una vinculación directa para el planeamiento urbanístico municipal, supone el primer elemento para un debate que continúa abierto y que es extensivo a otras tantas Comunidades Autónomas (CRUZ, 2016), aspecto éste que se intensifica en la medida en que conforme a nuestro modelo de reparto competencial, son dos las Administraciones territoriales presentes, la autonómica y la local, entre las que no siempre los objetivos y metas resultan compartidos. La cuestión no es pacífica, como resalta (MENÉNDEZ, 2015:42-49), en referencia a la falta de delimitación competencial entre la ordenación del territorio y el urbanismo en relación con las actuaciones de interés regional, las cuales, con distintas denominaciones, ha regulado la legislación autonómica de ordenación del territorio, con la finalidad de instrumentar actuaciones propias y directas de la Comunidad Autónoma y desplazando al planeamiento urbanístico.

Empleando diferentes denominaciones e incluso con importantes matices, un buen número de Comunidades Autónomas han ido paulatinamente apostando por figuras análogas (AGUDO, 2011). A modo de ejemplo, y sin

carácter exhaustivo, se pueden citar los Planes y Proyectos de Interés Singular previstos por Castilla-La Mancha (GIL, 2015); los Proyectos de Interés Regional en Extremadura (JIMÉNEZ & CAMPESINO, 2016); los Planes y Proyectos de Interés Supramunicipal en Aragón (BIELZA, 2008-2010); o, los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal en Navarra (ALLI, 2013). Los límites no resultan nítidos, llegándose incluso a hablar de “urbanismo supramunicipal” (VAQUER, 2013). La cuestión tampoco ha pasado inadvertida para el Tribunal Constitucional que en diferentes Sentencias ha tenido ocasión de pronunciarse sobre estas actuaciones, con debates centrados en el eterno conflicto entre la posible vulneración en la autonomía local al venir establecidas por una instancia ajena al municipio que la delimita y desarrolla a través de instrumentos sobre los cuales, por lo general, los municipios tienen ninguna o escasa capacidad de decisión<sup>30</sup>.

Esta cuestión vuelve a reabrir un tema candente desde hace décadas, la urgente necesidad de materializar la tan proclamada coordinación interadministrativa, casi inexistente en la práctica y reducida a tratar de evitar contradicciones. En segundo lugar, el propio avance de la ordenación del territorio y la consideración de aspectos que superan la tradicional planificación física del espacio, incidiendo, en el caso de las ATEs, en uno de los pilares fundamentales como es la economía, y sin perjuicio de su amparo en el propio carácter trasversal de esta función pública. Junto a éstos, la propia particularidad del procedimiento de tramitación de las ATEs, basado en la simplificación y reducción de plazos, el conflicto de su ejecución que se delega a los instrumentos de gestión urbanística o el carácter estratégico (esencial en estas actuaciones y determinante de su carácter), o el importante margen de discrecionalidad que en su determinación, se reserva la Administración autonómica.

Significativo en este sentido, en torno a su consideración como un instrumento de planificación territorial cuando se aproxima más a la idea de una iniciativa empresarial, que precisa de un desarrollo urbanístico para ser implantada

<sup>27</sup>Datos referidos a junio de 2018.

<sup>28</sup>El último dado a conocer se ha producido en los días de cierre del presente trabajo. Nos referimos a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, de fecha 12 de abril de 2018 (núm. rec.55/2015). Así en el recurso interpuesto por Colla Ecologista La Carrasca y Salvem L'Aquífer del Molinar frente a la resolución aprobatoria del Plan de Actuación Territorial Estratégica, Alcoinnova Proyecto Industrial y Tecnológico, de fecha 7 de julio de 2014, el TSJCV falla la nulidad de la citada resolución.

Habrà que estar, en su caso, al fallo que pueda emitir el Tribunal Supremo en un eventual recurso de casación.

<sup>29</sup>Según recogen diferentes noticias periodísticas, en junio de 2016, el promotor de la actuación desistió de la tramitación. Noticias publicadas, entre otras, por la Agencia EFE o Diario El País. Disponible <https://www.efe.com/efe/comunitat-valenciana/economia/alicante-avanza-desiste-de-ikea-y-el-macrocentro-en-barrio-rabasa/50000882-2951211> (Última consulta 15/06/2018). [https://elpais.com/ccaa/2016/06/09/valencia/1465494372\\_179193.html](https://elpais.com/ccaa/2016/06/09/valencia/1465494372_179193.html) (Última consulta 15/06/2018).

en un territorio de manera sobrevenida y desvinculada de cualquier planificación previa (FARINÓS, 2016) para quien la simple relación entre economía y territorio es un intento de coordinar ambas políticas (de desarrollo regional y territorial) y un claro ejemplo de lo difícil que resulta plasmar de forma eficiente dicha relación, sin obviar otras cuestiones que también han influido en esta figura, como pone de manifiesto (GARCÍA, 2015), en referencia al gran peso e influencia de algunos actores o inversores privados que hacen una interpretación poco deliberativa o comunitaria de la iniciativa.

Con carácter general, el tiempo transcurrido desde su aparición y el hecho de que de los cinco ámbitos previstos que comenzaron el procedimiento, únicamente dos hayan obtenido la aprobación del carácter estratégico de la actuación pero aun continúen con diferentes tramitaciones, evidencia que se reproduce la problemática que tradicionalmente acompaña a estas actuaciones. Significativos en este sentido, los conflictos judiciales surgidos que por un lado, han ralentizado su puesta en marcha pero a su vez, han posibilitado un pronunciamiento de los tribunales acerca de la idoneidad desde el punto de vista jurídico y la adecuación al ordenamiento jurídico de las ATEs.

Por su proximidad en el tiempo, y con independencia de otros debates surgidos, se hará referencia al conflicto existente entre el Ayuntamiento de Alcoy y la Generalitat Valenciana por la implantación del Proyecto de Actuación Territorial Estratégica Alcoinnova en el término municipal de la primera, en el mes de febrero del año 2013. De manera muy reciente, ha tenido oportunidad de pronunciarse el TS, resolviendo el recurso de casación planteado frente al fallo obtenido en la instancia y en que el TSJCV, desestimara las pretensiones del Ayuntamiento. Estos pronunciamientos contienen un detallado y pormenorizado análisis de los principales

reproches que, desde el punto de vista jurídico, ha tenido en concreto la ATEs de Alcoinnova pero que puede, en ciertos aspectos, generalizarle a la figura como tal, de ahí su interés y consecuente análisis.

El conflicto jurídico se inicia con el planteamiento por parte del Ayuntamiento de recurso contencioso administrativo en fecha 24 de julio de 2013 frente al acuerdo de 23 de febrero de 2013 del Consell, por el que se declaraba como ATEs el Proyecto Alcoinnova, Proyecto Industrial y Tecnológico en el municipio. Resuelto en instancia por el TSJCV, Sala de lo Contencioso, Sede Valencia, Sección 1ª, en Sentencia de fecha 27 de noviembre de 2015, (núm. rec. 168/2013)<sup>31</sup>, y en casación por el TS, Sala de lo Contencioso, Sección 5ª, mediante Sentencia de 23 de febrero de 2017 (núm. rec. 309/2016)<sup>32</sup>.

El recurso del Ayuntamiento, cuya pretensión consiste en obtener una Sentencia que declare no conforme a derecho el acuerdo de declaración como ATEs del Proyecto Alcoinnova, se sustenta, en síntesis, en cuatro cuestiones: inexistente interés o relevancia supramunicipal en el ámbito objeto de la actuación; incongruencia de la actuación con la ETCV; vulneración del principio de autonomía local; y, vulneración de los principios constitucionales de igualdad, legalidad, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.

Por su parte, en su recurso de casación ante el TS, la demandada sustenta su recurso en los siguientes motivos: infracción del principio de autonomía local de los artículos 137, 140 y 141 CE; vulneración de la jurisprudencia del TS y del TC en cuanto predicen la aplicación del principio de autonomía local para la preservación de la competencia urbanística del municipio; vulneración del artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las

<sup>30</sup> Entre los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre estas actuaciones, y pese a las particularidades de cada una de ellas y la casuística propia de las diferentes Comunidades Autónomas, pueden verse, entre otras, la STC 129/2013, de 4 de junio (BOE núm. 157, de 2/06/2013) que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente a la Ley 9/2002, de 10 de julio, de Castilla y León, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad; STC 203/2013, de 5 de diciembre (BOE núm. 7, de 8/01/2014), recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 6/2007, de 28 de marzo, de Castilla y León, de aprobación del proyecto regional Ciudad del Medio Ambiente; STC 37/2014, de 11 de marzo (BOE núm. 87, de 10/04/2014), conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Gomecello en relación con la Ley 6/2005, de 26 de mayo, de Castilla y León, sobre declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos

urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca); STC 162/2014, de 7 de octubre (BOE núm. 262, de 29/10/2014), recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley 6/2010, de 28 de mayo, de Castilla y León, de declaración del proyecto regional del "Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski"; SSTC 57/2015, de 18 de marzo (BOE núm. 98, de 24/04/2015), y 92/2015, de 14 de mayo (BOE núm. 146, de 19/06/2015), interpuestos en relación con la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, de Cantabria, del Plan de Ordenación del Litoral; STC 42/2018, de 26 de abril (BOE núm. 130, de 29/05/2018) que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado frente a diversos preceptos de la Ley 2/2016, de 27 de septiembre, de Canarias, para la modificación de la ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma.

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; vulneración del artículo 14 CE y de sus artículos 9.1, 9.3, 24 y 103; y, vulneración del principio de lealtad institucional del artículo 4.1. a) y b) de la Ley 30/1992.

### 3.5.1. Sobre el carácter estratégico

Por la actora se alega inexistente relevancia supramunicipal y falta de interés general en la actuación pretendida, además de carencia de motivación. Frente a lo que la demandada, sostiene que sí concurre ya que el proyecto conlleva una inversión cuyo impacto total alcanzaría los 80 millones de euros y la creación de 750 puestos de trabajo en su primera fase de implantación y 2.000 en la segunda, además de su localización en el corredor de la A-7 y con una implantación industrial de elevado contenido tecnológico e innovador en un entorno comarcal caracterizado por su especialización en el sector industrial.

La Sala del TSJCV, con desestimación del motivo, comienza su análisis recordando el alegato de la actora que se opone a que el proyecto presente relevancia supramunicipal y cumpla con los requisitos para su inclusión como ATEs, pudiendo haber alcanzado sus objetivos igualmente con instrumentos de planeamiento al uso y de iniciativa municipal. Pues bien, con remisión al artículo 1 de la ley 1/2012 que transcribe y puesto en relación con el informe de viabilidad del proyecto, concluye que

"no cabe compartir la conclusión alcanzada por la actora ... propone una implantación industrial con elevado contenido tecnológico e innovador en un entorno comarcal caracterizado por su especialización en el sector industrial y la presencia de una elevada tasa de emprendedores, localizándose la actuación en uno de los ejes estratégicos de la Comunidad como es el corredor de la A-7, aprovechando todos sus componentes de excelencia territorial para generar unas tasas elevadas de renta y empleo..."

reproduciendo los objetivos concretos de la actuación, que se sustenta en seis pilares: el carácter singular y de elevada calidad del proyecto en un municipio que ha sido declarado por el Consell como área industrial prioritaria; las cifras de inversión y de creación de empleo; el desarrollo de la Estrategia de Política Industrial Visión 2020 de la Generalitat, cuyo objetivo es incrementar el peso del sector industrial hasta el 20% del PIB de la Comunidad Valenciana;

la potenciación de espacios de actividad económica funcionales y atractivos desde el punto de vista de sus condiciones ambientales, paisajísticas y arquitectónicas; los efectos sinérgicos y complementarios entre la actuación y su entorno ambiental y paisajístico, mediante un compromiso permanente de contribución del proyecto a la mejora del Parque Natural del Carrascar de la Font Roja; su efecto demostrativo que serviría de referente para otros proyectos. Tampoco comparte que los objetivos pretendidos con la ATEs se hubiesen alcanzado igualmente con instrumentos de planeamiento al uso y de iniciativa municipal, que entiende como una alegación genérica que rechaza atendiendo a los objetivos fundamentales de la ATEs, a los que se remite.

### 3.5.2. Sobre la congruencia con la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana

La recurrente sostiene la incongruencia de la actuación propuesta con la ETCV motivada en que, a su parecer, no se ha justificado como requiere el artículo 3.2 a) de la Ley 1/2012. Añade que ello determina una serie de principios rectores contenidos en diferentes directrices de la ETCV. En particular, la directriz 18, que regula las entidades gestoras de planificación supramunicipal, y la directriz 92 que regula los principios directores de la ocupación racional y sostenible del suelo para actividades económicas. De contrario, se niega la reprochada incongruencia, entendiendo que se ha cumplido el deber de colaboración entre Administraciones y habiendo sido oídas, incluido el Ayuntamiento recurrente. Además, entiende que no se contradice con la directriz 18 ya que el expediente se ha tramitado conforme a la directriz 21, que impone el deber de colaboración entre Administraciones y recuerda la directriz 119 que prevé la posibilidad de establecer ámbitos para acoger usos y actividades que generen un impacto económico, ambiental y social positivo más allá del municipio, entre los que se recoge la figura de los Parques Comarcales de Innovación. Todo ello, a su parecer, justifica la coherencia del proyecto con la ETCV.

Con dichos antecedentes, la Sala del TSJCV, que desestima el motivo, entiende, con remisión al informe de compatibilidad, la justificación que el mismo realiza de su adecuación a la figura de la ATEs y su congruencia con la ETCV, matizando su contribución (del proyecto) a la consecución de los objetivos y principios rectores de aquella,

<sup>31</sup> ECLI: ES:TSJCV:2015:4948

<sup>32</sup> ECLI: ES:TS:2017:608

al apoyarse en una propuesta de Parque Comarcal de Innovación para el entorno sur de Alcoy que se contiene en la propia ETCV, donde cabrían usos industriales con fuerte contenido tecnológico e innovador. Continúa la Sentencia del TSJCV, recordando que conforme al artículo 1.1. de la Ley 1/2012, son ATEs las que tienen por objeto la ordenación, gestión y desarrollo de intervenciones territoriales singulares con relevancia supramunicipal y que así sean declaradas por el Consell en desarrollo de la ETCV, y a la luz del informe, el proyecto tiene naturaleza supramunicipal pues se encuentra contenido en la ETCV ya que las actuaciones que la misma contiene, con independencia de su escala en dimensión o coste económico, presentan componente supramunicipal, como se establece en la directriz 109, que refiere que estos ámbitos territoriales se caracterizan por acoger usos y actividades que generan un impacto ambiental, económico y social positivo, que va más allá de un sólo municipio, pudiéndose desarrollar en todos ellos actuaciones de iniciativa pública y privada. Abunda en que ya en la ETCV se recogía en la directriz 111, los Parques Comarcales de Innovación, como áreas funcionales del territorio, y constando en particular la propuesta de Parque Comarcal de Innovación en el municipio de Alcoy, coincidente en su localización con la zona de la ATEs, inclusión que fue solicitada por el propio Ayuntamiento, incluso el hecho que el municipio está declarado como área industrial prioritaria, por la necesidad de potenciar la reindustrialización de la zona y reforzar el protagonismo del tejido empresarial alcoyano de fuerte arraigo en la ciudad y su comarca. Con todo ello concluye que el proyecto tiene la cobertura de la ATEs definida por la ETCV en la directriz 111.

### 3.5.3. Sobre la vulneración del principio de autonomía local

Uno de las principales críticas que suelen acompañar a ámbitos como las ATEs, en la medida en que suponen una legitimación desde la planificación territorial para incidir de manera directa sobre el planeamiento municipal, es la vulneración del principio de autonomía local. Motivo que alega el Ayuntamiento en su recurso. Abunda la actora en su defensa, que si bien en la propuesta de la resolución del Consell se pretende un desplazamiento de los intereses públicos y territoriales a los de carácter económico y social, se hace sustentado en informes que no valoran el contenido del proyecto ni sus elementos diferenciales, para concluir que el trámite de audiencia previa y participación en las consultas, no puede entenderse como satisfactorio del principio de autonomía local.

El TS, en su Sentencia de 23 de febrero de 2017, se pronuncia conjuntamente sobre los dos primeros motivos alegados por la actora al estar ambos referidos al principio de autonomía local. Así en su F.D. Décimo, comienza su análisis recordando la jurisprudencia del TC que de manera reiterada tiene señalado que la garantía institucional de la autonomía local reconocida en los artículos 137 y 140 CE tiene un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta en

“... derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”,

invocando la STC 240/2006, de 20 de julio, que recoge lo declarado en las anteriores SSTC 32/1981 y 40/1998. Reconoce, además, su carácter de concepto jurídico de contenido legal que se concreta en una garantía institucional de los elementos primarios o fundamentales, es decir, del núcleo esencial del autogobierno de los entes públicos territoriales de ámbito local, que permite configuraciones diversas, válida en cuanto se respete el núcleo esencial de la garantía institucional de esa autonomía. Sobre dichas argumentaciones, el TS entiende que no se puede entender vulnerada la autonomía local puesto que la competencia habilitante es una competencia propia de la Generalitat y que constituye un verdadero límite a la potestad de planeamiento.

Continúa, en su F.D. Decimosegundo, con remisión a su Sentencia de 12 de febrero de 2016, recordado que

“... lo que no les está asegurado a las corporaciones locales es, como admite incluso el propio recurso, un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial (STC 40/1998), sino que la concreción de las competencias de las corporaciones locales habrá de realizarse por medio de las leyes correspondientes, atendiendo a los principios asimismo fijados por la normativa estatal básica (artículo 2 LRBRL...). No existe, pues, la garantía de la asignación concreta de un “quantum” de competencias y éstas habrán de determinarse en cada sector del ordenamiento jurídico con base en el respectivo grado de los intereses autonómicos y locales confluyentes en cada caso...”

Y concluye, desestimando el motivo, e indicando que la ATEs, pese a situarse en un solo término municipal, busca poner en marcha actividades cuyo interés, de carácter económico e industrial,



trasciende los límites del municipio, lo que, entiende, justifica su decisión.

### 3.5.4. Sobre la vulneración de los principios constitucionales de igualdad, legalidad, e interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos

El último motivo en que articula su pretensión el Ayuntamiento, señala que el acuerdo impugnado incurre en arbitrariedad, pues en el acuerdo de declaración de ATEs del Proyecto Valencia Dinamiza se recogió que se requería en todo caso la conformidad expresa del Ayuntamiento de Valencia, no motivando la Administración autonómica su actuación distinta ante supuestos semejantes, y en consecuencia separándose del precedente. Entiende también que el acuerdo carece de justificación al no motivar la razón por la que el Ayuntamiento de Alcoy no interviene en la forma y modo en que lo hace el Ayuntamiento de Valencia.

Para la Generalitat, contrariamente, no concurre arbitrariedad ni falta de motivación. Y no lo hace, entiende, en la medida en que la resolución impugnada exterioriza los fundamentos de su decisión, habiéndose recabado previamente los informes que acreditan que el proyecto presentado cumple las características necesarias para ser una ATEs, exponiendo los motivos que lo justifican suficientemente y adoptándose en base a la memoria explicativa del proyecto, a los informes técnicos y al informe de compatibilidad. En particular, basa su defensa en un informe obrante en el expediente en el que el Subdirector General de Ordenación, Planificación y Actuaciones Territoriales Estratégicas, dice que la intervención municipal pretendida por el Ayuntamiento de Alcoy no es el criterio normalmente aplicado en las declaraciones de ATEs sino que lo es el utilizado en el acuerdo, es decir, que a la Consellería competente en ordenación del territorio y medio ambiente le compete la tramitación y aprobación del instrumento de ordenación y el Ayuntamiento afectado interviene en la fase de consultas y participación, así como en la gestión del proyecto. En apoyo de lo cual, el informe destaca que así se ha acordado en las restantes declaraciones de ATEs efectuadas en la Comunidad, por concurrir las mismas características al ubicarse en suelo no urbanizable, con la única excepción de la ATEs localizada en suelo urbano consolidado, "Valencia Dinamiza", al tener escasas repercusiones medioambientales y centrarse las decisiones más en la forma urbana del proyecto y su ordenación a escala de ciudad, todo ello con

independencia de sus efectos supramunicipales por la naturaleza y magnitud. Por ello se estima que al tratarse en gran parte, de decisiones referidas a criterios de diseño urbano, volumetría y morfología urbana, requieren un consenso específico, no vinculante, entre ambas Administraciones implicadas, sin que ello suponga una renuncia a las competencias que la Ley 1/2012 atribuye a la Generalitat.

La Sala entiende que no existe la alegada diferencia de trato y recuerda que

"... no concurren diferencias de trato injustificadas en supuestos iguales, ya que se trata de modificaciones de planeamiento practicadas en suelo distinto, pues mientras que el Valencia Dinamiza se trata de suelo urbano, con escasas repercusiones medioambientales, en el supuesto objeto del presente recurso se trata de suelo no urbanizable, con efectos muy significativos desde el punto de vista ambiental y territorial..."

Por su parte, el TS en Sentencia de 23 de febrero de 2017, se pronuncia sobre los principios que se alegan vulnerados. De esta forma, en su F.D. Decimocuarto, analiza la posible vulneración del principio de igualdad, concurrente cuando ante supuestos de hechos iguales no se aplican las mismas consecuencias jurídicas, lo que alega la demandada en la medida en que entiende que la actuación de la Administración autonómica habría dado lugar a un trato desigual al Ayuntamiento de Alcoy frente al Ayuntamiento de Valencia. El TS recuerda la doctrina contenida en la STC 1372/1992 que señala

"...se prohíbe hacer diferencias entre dos o más personas que se encuentren en una misma situación jurídica o en condiciones idénticas, sin que pueda pretenderse un trato igual cuando las condiciones o circunstancias son desiguales, se acuerda, en principio, un trato igual a situaciones iguales y se posibilita un trato diferente a situaciones y categorías personales diferentes de este motivo particular..."

desestimando el motivo a la luz del contenido del informe aportado a los autos en el que entiende que, en efecto, se justifican las diferencias existentes entre los supuestos comparados.

### 3.6. ¿Sustitución de las ATEs?: los nuevos Proyectos de Inversión Económica Sostenible

Los debates surgidos y las diferentes controversias suscitadas parecen marcar un inminente cambio de rumbo en el devenir de las ATEs. Aun con la cautela debida, es adecuado

indicar que en los días de cierre del presente trabajo se ha dado a conocer el anteproyecto de ley de modificación de la LOTUP<sup>33</sup> que, entre otras cuestiones, viene a sustituir las ATEs por una nueva figura que denomina Proyectos de Inversión Estratégica Sostenible.

Su justificación parece venir dada por la búsqueda de un instrumento que se presenta como más garantista para el interés general. Así, la propia exposición de motivos del anteproyecto de ley señala como uno de los objetivos de la modificación legal

“... reforzar la función y control público sobre los procesos de ocupación del territorio. Este objetivo se concreta en la eliminación de las actuaciones territoriales estratégicas y la regulación de los proyectos de inversión estratégica sostenible, en los que la participación de las instituciones públicas va a ser más intensa que en la figura anterior, y donde el carácter excepcional de esta figura se traduce en requisitos de gestión y de utilización adecuada de los instrumentos urbanísticos (artículos 14, 17 y 59 a 62)”.

Como cuestiones más significativas, su concepción como intervenciones territoriales de interés general y estratégico (frente al carácter de intervenciones territoriales singulares de relevancia supramunicipal de las ATEs), se mantiene la posibilidad de su iniciativa pública, privada o mixta y su localización en terrenos situados en uno o varios términos municipales, cualquiera que sea su zonificación, clasificación, estado de urbanización o uso previsto. Como novedad, el texto incorpora que el ámbito debe constituir una única zona de ordenación urbanística cuyo uso predominante será el propio del proyecto que motiva la modificación. De igual forma, se dedica especial atención al uso y edificaciones autorizables previstas en la parcela urbanística, debiendo estar directamente, o al menos de manera complementaria, relacionado con la actividad del proyecto. Por su parte, al igual que ya estuviera previsto para las ATEs, se mantiene en los Proyectos de Inversiones Estratégicas Sostenibles la concurrencia de los requisitos relativos a congruencia con la ETCV, interés general, integración territorial, localización selectiva, efectividad y relevancia.

## 4. Conclusiones

El análisis realizado en el presente trabajo finaliza con un conjunto de reflexiones o conclusiones a partir de las ATEs pero generalizado al contexto y situación en que las mismas aparecen y evolucionan. A grandes rasgos, estas notas finales se pueden englobar en dos grandes grupos que, en síntesis, representan los aspectos positivos y negativos encontrados en su estudio.

Entre sus aportaciones positivas, destacar en primer lugar, la importancia de la figura en cuanto mecanismo con el que desde la planificación territorial se trata de alcanzar por un lado, parte de los objetivos que tiene la propia ordenación del territorio, en particular, el desarrollo socioeconómico equilibrado, pero que además repercute de manera directa en otros pilares esenciales como son la vertebración y la cohesión territorial (RANDO 2018a), además de cauce para el modelo territorial previsto por el propio instrumento de planificación territorial de alcance regional en la Comunidad Valenciana, la ETCV, un modelo que predica una finalidad desde su inicio: un territorio más competitivo en lo económico, más respetuoso en lo ambiental y más integrador en lo social y que lejos de convertirse en una mera declaración de principios, integrada por un conjunto de lo que en Derecho se denomina conceptos jurídicos indeterminados, los dota de contenido y establece mecanismos concretos para su consecución.

Y precisamente en uno de sus objetivos, el desarrollo económico de la Comunidad, apuesta por la dinamización de la actividad económica y la creación de empleo, dos de los grandes problemas a los que se enfrenta y a los que se trata de poner solución a través de la planificación territorial. No es un hecho novedoso para esta función pública, basta con mirar a nuestro entorno comparado, para comprobarlo. A modo de ejemplo, es lo que hace el propio Plan de Londres que, diagnosticando dos debilidades de entidad en su ámbito, la carencia de viviendas y el elevado número de desempleados, articula mecanismos precisos desde la planificación territorial sustentado precisamente en su carácter transversal y los desarrolla en su territorio a través de una concreta figura, las Áreas de Oportunidad.

<sup>33</sup> El DOGV núm. 8054, de 02/06/2018, publica el acuerdo del Consell de la Generalitat por el que se acuerda someter a información pública el anteproyecto de ley de modificación de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana. Por su parte, el BOCV núm. 274, de 18/05/2018, publica como texto en tramitación el Proyecto de ley, de la Generalitat, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana. No obstante, en

fase de edición del presente trabajo ha sido aprobada la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana (publicada en el DOGV núm. 8.481, de 07/02/2019). Pese a que por cuestiones temporales no ha sido posible su análisis con el rigor que requiere, sí que mantiene la figura de los Proyectos de Inversión Estratégica Sostenible.

En este sentido, y sin perjuicio de las críticas y oportunidad que pueda representar esta figura desde diferentes puntos de vista, se ha de reconocer su importancia en cuanto supone un avance hacia la puesta en marcha del modelo territorial que se pretende desde la planificación territorial. A la vez que, consciente de los principales escollos que en la práctica dilatan estos procedimientos administrativos, trata de darle solución creando una tramitación específica y simplificada que en su conjunto no llega al año. Pero no queda ahí, además trata de evitar lo que en la práctica más efecto dilatorio tiene, su previa incorporación al planeamiento urbanístico municipal mediante su innovación, como primer y preceptivo paso. Desde luego, una apuesta arriesgada de esta Comunidad Autónoma en la medida en que esta decisión incide de manera directa sobre el modelo de ciudad configurado por los municipios y que, sustentado en esta previsión legal, la Administración autonómica se reserva la facultad directa sobre aquéllos.

Sin obviar los anteriores, la figura también refleja la persistencia de viejos debates sin resolver y que vuelven a emerger. El eterno conflicto entre la Administración autonómica y la local en el estrecho límite entre sus competencias en ordenación del territorio y urbanismo, la propia falta de entendimiento del carácter trasversal y la visión territorial en su conjunto de la ordenación del territorio o incluso un problema que se remonta a las propias bases de nuestro sistema competencial, la falta de una verdadera y efectiva coordinación y cooperación interadministrativa, necesaria en general, pero esencial en una competencia como la ordenación del territorio. Éstos y no otros, finalmente, imposibilitan la puesta en práctica de esta figura y su ejecución definitiva, momento en que se podría valorar la efectiva idoneidad o no de las bondades que predica y su utilidad para el logro de los objetivos de la ordenación territorial y del modelo previsto para esta Comunidad Autónoma.

Así, a los ya tradicionales obstáculos que suponen la difícil relación interadministrativa entre el nivel local y el autonómico, se evidencia la urgente necesidad que la ordenación territorial tiene de dotarse de contenido e instaurar instrumentos que posibiliten llevar a cabo su etapa de gestión y ejecución. Como ya señaláramos (RANDO, 2017), se avanza en la creación de mecanismos con los que materializar los objetivos de los planes territoriales, sin embargo nuevamente se relega su ejecución a otra Administración, lo que hace volver al principio de la problemática. La ordenación del territorio ha de dotarse de instrumentos de gestión que posibiliten la ejecución de sus propuestas y objetivos pero

que a su vez lo hagan desde la perspectiva de esta función pública, desde una visión supralocal capaz de redundar en el conjunto del ámbito que planifica e incluso en el conjunto autonómico. Se está ante actuaciones de carácter estratégico y cuyo interés, económico pero también en generación de empleo, trasciende los límites administrativos del municipio en que se ubica, como ha reconocido expresamente el TS, y precisamente este motivo muestra la necesidad de articular mecanismos que compensen la actuación para el conjunto del ámbito territorial en el que se incluye, pues sus efectos, tanto positivos como negativos, tendrán una repercusión directa para los municipios de su entorno, que por tanto no deben ser ajenos a la actuación.

Los conflictos también vuelven a evidenciar que pese a la inicial bondad con la simplificación del procedimiento y la reducción de plazos, carácter fundamental con la que se presenta esta figura, en la práctica, la dificultad de cooperación e incluso acuerdo o entendimiento entre Administraciones, lleva a los inevitables conflictos judiciales que terminan por eternizar su definitiva ejecución y rompen por entero con la tan proclamada celeridad en la tramitación. Cuestión ésta a la que no es ajena la planificación territorial y sobre la que ya no es nuevo pronunciado (RANDO, 2018b). Ello tiene una componente positiva, el reconocimiento por los tribunales, filtro que en figuras como la que nos ocupa, y precisamente por su carácter novedoso y el escenario en que aparece, se hace esencial, de la validez jurídica y su conformidad al ordenamiento jurídico. Y en este sentido, se encuentra una de las principales oportunidades de la figura ya que hasta el momento cuenta con el respaldo de su adecuación al ordenamiento jurídico. Ahora bien, se debe ser cauto, pues persisten procesos judiciales “vivos” en los que habrá que esperar posibles nuevos pronunciamientos del Tribunal Supremo.

Sentado lo anterior, hay cuestiones que podrían generar nuevos debates y que hasta el momento no parecen resueltos, a modo de ejemplo, la localización de estas actuaciones en un suelo clasificado como no urbanizable en su categoría de especial protección, atendiendo al carácter de la misma, puede traer al debate a otra Administración distinta de la local, cuando aquella categorización venga dada por la legislación sectorial, incluso su propio carácter reglado conforme mantiene el TS. Pero en el propio marco de la ordenación territorial, no ha de olvidarse que también está llamada a cumplir el objetivo de preservación y gestión responsable de los recursos naturales (RANDO, 2018c:155). También el hecho de, pese a su carácter

estratégico, presentar el patrón común de localizarse en suelos de un único municipio, y en consecuencia generar los ingresos derivados de la actuación para unas únicas arcas municipales, lo que puede intensificar el recelo de otros municipios frente a esta función pública. En este sentido, la Comunidad Valenciana ya cuenta con una dilatada experiencia en planificación sectorial con la que ha puesto en marcha mecanismos de compensación intermunicipal que sería muy adecuado, en aras de una auténtica gestión territorial, plantear en estas actuaciones.

En definitiva, pese a las bondades y dudas que aun genera esta figura, y el aliado que hasta el momento supone las resoluciones judiciales habidas a su favor, finalmente el fuerte rechazo político administrativo parece que ha tenido respuesta y puede llevar a su reformulación a través de una figura con importantes similitudes pero también innovaciones tendentes a una mayor técnica garantista: los Proyectos de Inversiones Estratégicas Sostenibles. Será preciso, en todo caso, esperar la definitiva aprobación del nuevo cuerpo legal y la regulación de esta figura para poder valorar la misma.

## Bibliografía

- AGUDO GONZÁLEZ, J. (2011): "La transformación urbanística del suelo no urbanizable: proyectos territoriales de interés autonómico y reservas de suelo". *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 89-2011: págs. 15-54.  
<https://www.euskadi.net/r61-s20001x/es/t59aWar/t59aMostrarFicheroServlet?t59aldRevista=2&R01HNoPortal=true&t59aTipoEjemplar=R&t59aNumEjemplar=89>
- ALLI ARAGUREN, J.C. (2013): "Régimen de los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal en la Comunidad Foral de Navarra. Un intento frustrado de control de la discrecionalidad". *Revista Jurídica de Navarra, enero-diciembre 2013*: págs. 217-255.  
[http://www.navarra.es/home\\_es/Navarra/Derecho+navarro/Revista+Juridica+de+Navarra/Sumarios/sumario+55-56.htm](http://www.navarra.es/home_es/Navarra/Derecho+navarro/Revista+Juridica+de+Navarra/Sumarios/sumario+55-56.htm)
- BIELZA DE ORY, V. (2008): *Introducción a la ordenación del territorio: un enfoque geográfico*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- (2010): "La ordenación del territorio en Aragón: enfoques e instrumentos". Ejemplar dedicado a: *El estado de la Ordenación del Territorio en España. Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, Vol. 47, Nº 2: págs. 347-377.  
<http://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/612/0>
- CRUZ VILLALÓN, J. (2016): "La intervención directa de la administración autonómica en la transformación urbanística del suelo". *Práctica Urbanística, revista mensual de urbanismo*, nº. 139.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5615803>
- FARINÓS DASÍ, J. (2016): "Experiencias de gobernanza y planificación a nivel de comunidad I 213 Valenciana: vínculos entre economía y territorio: el caso de las Actuaciones Territoriales Estratégicas". En *El reto de la planificación y observación territorial en Iberoamérica para el siglo XXI: dinámicas, procesos*, Edition: 1, Chapter: 3, Publisher: Centro de Estudos Geográficos. Instituto de Geografia e Ordenamento do Território. Universidade de Lisboa, Editors: Margarida Queirós.  
[https://www.researchgate.net/publication/304495155\\_EXPERIENCIAS\\_DE\\_GOBERNANZA\\_Y\\_PLANIFICACION\\_A\\_NIVEL\\_DE\\_COMUNIDAD\\_213\\_VALENCIANA\\_VINCULOS\\_ENTRE\\_ECONOMIA\\_Y\\_TERRITORIO\\_EL\\_CASO\\_DE\\_LAS\\_ACTUACIONES\\_TERRITORIALES ESTRATEGICAS](https://www.researchgate.net/publication/304495155_EXPERIENCIAS_DE_GOBERNANZA_Y_PLANIFICACION_A_NIVEL_DE_COMUNIDAD_213_VALENCIANA_VINCULOS_ENTRE_ECONOMIA_Y_TERRITORIO_EL_CASO_DE_LAS_ACTUACIONES_TERRITORIALES ESTRATEGICAS)
- & SÁNCHEZ CABRERA, J.V. (2010): "Cambios recientes en los instrumentos de la política territorial en la Comunidad Valenciana. Límites al renovado papel del paisaje, de la evolución y de la participación en la ordenación del territorio". *Cuadernos de Geografía*, 87, 045-064, Valencia: págs.45-63.
- GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, E. (2018): *Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana*. Publicaciones de la Universidad de Valencia.
- GARCÍA JIMÉNEZ, M.J. (2015): *Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico: aproximación al caso valenciano*. Universidad de Valencia.
- GIL VALENTÍN, E. (2015): *La legitimación directa de los desarrollos urbanísticos por la ordenación territorial: el caso de Castilla-La Mancha*. Tesis doctoral. Universidad Carlos III de Madrid.  
<https://orff.uc3m.es/handle/10016/22484#preview>
- JIMÉNEZ BARRADO, V. & CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.J. (2016): "Proyectos de (dudoso) interés regional. Intromisión en la política municipal de vivienda en Extremadura". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. Nº 72: págs. 327-347.  
<https://www.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/2343>
- MENÉNDEZ REXACH, A. (2015): "Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal. El control de las actuaciones de interés regional". Ejemplar dedicado a *Urbanismo y Organización del Territorio en clave multidisciplinar*. Encuentros multidisciplinarios, Vol. 17, Nº 50: pág. 42-49.  
[http://www.encuentros-multidisciplinarios.org/revista-50/angel\\_menendez.pdf](http://www.encuentros-multidisciplinarios.org/revista-50/angel_menendez.pdf)
- RANDO BURGOS, E. (2017): *La ordenación del territorio en España: análisis jurídico de los instrumentos de gestión*. Tesis doctoral. Universidad de Málaga.
- (2018a): *Áreas de Oportunidad y Ordenación del Territorio en Andalucía*. Inédito, pendiente de publicación. Sevilla. Instituto Andaluz de Administración Pública. Junta de Andalucía.
- (2018b): "La anulación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía: ¿nuevas dificultades en la planificación territorial de Andalucía?". *Revista de Estudios de la Adminis-*

- tración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 10: págs. 109-131.  
<https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=issue&op=viewIssue&path%5B%5D=708&path%5B%5D=44>
- (2018c): "La atención al medio ambiente desde la ordenación del territorio. Una visión general desde el marco legislativo autonómico". *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 81 (julio), 2018: págs. 121-156.  
<http://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-legislativo-la-atencion-al-medio-ambiente-desde-la-ordenacion-del-territorio-una-vision-general-desde-el-marco-legislativo-autonomico/>
- (2019): "La apuesta de Cantabria por la preservación y utilización de los ámbitos litorales en el marco de la planificación territorial". *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 86 (enero), 2019: págs. 1-43.  
<http://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-la-apuesta-de-cantabria-por-la-preservacion-y-utilizacion-de-los-ambitos-litorales-en-el-marco-de-la-planificacion-territorial/>
- ROMERO SAURA, F. (2006): "Las determinaciones de la ordenación estructural" En SÁNCHEZ GOYANES, E., *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*. La Ley Grupo Wolters Kluwer, Madrid.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2013): "El urbanismo supramunicipal". *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, Nº 47, Nº 279: págs. 13-43.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4162471>

### Listado de siglas, abreviaturas y acrónimos

ATEs	Actuación Territorial Estratégica
BOCV	Boletín Oficial de las Cortes Valencianas
CE	Constitución Española
DOGV	Diario Oficial de la Generalitat Valenciana
ETCV	Estrategia Territorial Comunidad Valenciana
LOTUP	Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana
STC	Sentencia Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
TSJCV	Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana



# Hacia la reordenación del espacio libre a escala territorial: nuevos paradigmas y análisis del planeamiento subregional andaluz.

Rafael GARZÓN GARCÍA

Profesor del Dpto. de Geografía y Ciencias del Territorio de la Universidad de Córdoba

**RESUMEN:** Los espacios libres, rústicos o abiertos, identificables en sentido amplio con aquellos terrenos no urbanizados, se consolidan de manera creciente como piezas claves del gran sistema territorial, muy alejado de la pretérita visión de los mismos como meros ámbitos excluidos del espacio urbano y al servicio del mismo. Su adecuada ordenación y gestión se antoja primordial, por su valor estratégico a diversos niveles: agrario, articulación territorial, o protección y revalorización de bienes y espacios de valor patrimonial y paisajístico, entre otros. En el caso español, el tratamiento aportado por el planeamiento urbanístico (clasificación de suelo) y las diversas planificaciones sectoriales (centradas en la dotación infraestructural y la protección de recursos y espacios de diversa índole), aun resultando esencial, no se antoja suficiente para una adecuada articulación de usos y dinámicas en el espacio libre desde una perspectiva territorial. La ordenación del territorio se conforma como una disciplina de especial utilidad para la adecuada toma en consideración de la complejidad y multifuncionalidad de los espacios no urbanizados, y ello desde distintos enfoques y paradigmas que comienzan a tener su plasmación en la planificación territorial. El estudio de caso de los planes subregionales andaluces nos permitirá reflexionar acerca de los logros y retos aún pendientes de la ordenación territorial en relación con el manejo del sistema de espacios libres.

**DESCRIPTORES:** Sistema territorial. Espacio libre. Planificación territorial. Planes regionales y subregionales. Andalucía.

Recibido: 02.05.2018; Revisado: 20.12.2018

Correo electrónico: [rafael.garzon@uco.es](mailto:rafael.garzon@uco.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2887-5277>

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

## Towards the reordering of the open space on a territorial scale: new paradigms and analysis of Andalusian subregional planning

**ABSTRACT:** Open or rustic spaces, relating to not urbanized lands, are increasingly consolidated as key pieces of the great land system, and not as mere excluded areas of the urban space and the service thereof. Its management seems primordial, due to its strategic value at various levels: agrarian, territorial articulation, or protection and revaluation of heritage and landscape assets and spaces, among others. In Spain the treatment provided by the urban planning and the various sectoral plans, even if it is essential, does not seem sufficient for an adequate articulation of uses and dynamics in open space from a territorial perspective. In this regard, land planning seems to be particularly appropriate for the definition of management models that allow such articulation, from the systemic vision in the approach and management of the territory. The case of the Spanish region of Andalusia will be studied for this purpose. The analysis of the approved plans will allow us to reflect on the achievements and challenges still pending of the Land Planning concerning to the management of the open spaces system.

**KEYWORDS:** Land system. Open space. Land planning. Regional and subregional plans. Andalusia.

### 1. Introducción: una clarificación necesaria del concepto *espacio libre*

El concepto *espacio libre* resulta, en su origen y desde la perspectiva de la ordenación, propio del planeamiento urbanístico (RODRÍGUEZ-AVIAL, 1980). Desde esta perspectiva, el sistema urbanístico de espacios libres, frecuentemente definido en la legislación y en la planificación urbanística española como *Sistema General de Espacios Libres* (SGEL), se halla conformado por el conjunto de espacios municipales no edificados (generalmente de carácter público y en suelos urbanizados), destinados para el descanso, el paseo, la práctica del deporte, y en general distintas formas de ocio y uso público (BATLLE, 2006; ZOIDO & al., 2013). Pero, al mismo tiempo, durante los últimos años se ha venido planteando la posibilidad de definición y ordenación de “nuevos espacios libres urbanos” (BATLLE, 2006: 104), localizados en los márgenes de la ciudad compacta o incluso en intersticios metropolitanos, desde una visión más claramente multifuncional –al incorporar, junto a la vertiente recreativa, la dimensión ambiental- y una escala ya en ocasiones supramunicipal (BATLLE, 2006; CRUZ & al., 2017).

En efecto, en relación con esto último, la idea de *espacio libre* ha resultado crecientemente aplicable a la escala supramunicipal, propia de la ordenación territorial. Como antecedentes a este respecto destacaron los primeros planes territoriales aprobados (fundamentalmente

para regiones urbanas) en países de ámbito anglosajón desde el primer tercio del pasado siglo XX, que incluían redes o sistemas de espacios libres que habrían de preservarse de la urbanización en el entorno de los grandes centros (BENABENT, 2006). La proyección supramunicipal del espacio libre se ha hecho igualmente patente en España en el caso de aquellas áreas metropolitanas que cuentan con una planificación territorial propia que regula su ordenación y que han sido analizadas en un reciente estudio (CRUZ & al., 2017).

Abundando en esta línea, y superando la estricta escala metropolitana, debe destacarse que son varios los autores que, al menos en el contexto español, han venido abogando durante los últimos años por una cierta reformulación del concepto de *espacio libre* desde una visión más netamente territorial, situándolo como componente clave de cualquier modelo territorial (ver FIG. 1).

En este sentido, se ha propuesto el establecimiento de una diferenciación esencial entre *espacio ocupado* y *espacio libre o abierto* (FOLCH, 2003), según el criterio clave que constituye la praxis de la urbanización, en tanto que forma irreversible de antropización, que induce el sellado del suelo. Los conceptos de *suelo no urbanizable* (propio del planeamiento urbanístico español) o de *suelo rural* (actualmente conceptualizado como tal en la Ley del Suelo<sup>1</sup>, por contraposición al *suelo urbanizado*) remiten a la misma realidad (OLCINA & MATA, 2010), si bien no abarcan la complejidad y riqueza del concepto de espacio libre (de urbanización), tanto por el

<sup>1</sup> Artículo 21 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley

de Suelo y Rehabilitación Urbana.

cierto sesgo de espacio marginal, definido por exclusión —en el caso del primero—, como por el carácter reduccionista respecto de los espacios naturales sin función productiva —en el caso de la conceptualización de suelo rural—.

El espacio libre incluiría, pues, según los autores que plantean esta visión, aquellos sectores del territorio donde la matriz físico-natural originaria resulta en mayor o menor medida aflorante (FOLCH, 2003), comprendiendo por ello los espacios de dominante natural pero también aquellos definidos por actividades productivas primarias, tanto actividades extractivas como sobre todo agrarias.

El espacio libre no puede entenderse así como una realidad unívoca, marcada por su simplicidad. Se corresponde, antes bien, con un conjunto de espacios diferenciados pero definidos en su globalidad por un menor grado de antropización global y dotados de “valores ambientales estratégicos y esenciales para la ordenación del territorio” (OLCINA & MATA, 2010: 90). Por ello, pueden —y deben— entenderse como un conjunto, en su interrelación, como *sistema de espacios libres* (OLCINA & MATA, 2010)

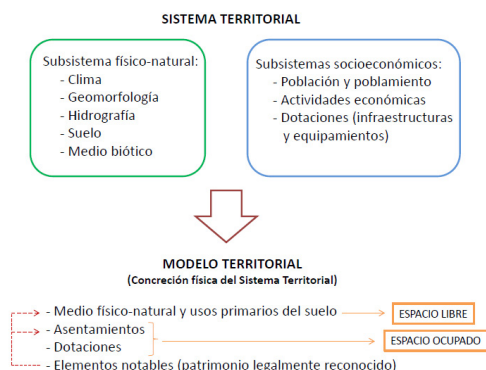


FIG. 1 / El espacio libre en el marco del modelo territorial

Fuente: Elaboración propia a partir de FOLCH (2003), GÓMEZ Y GÓMEZ (2013) y MONTIEL & al. (2013)

Con todo, la conceptualización de *espacio libre* o *sistema de espacios libres* no se ha hallado aún hasta la fecha muy asentada o consolidada en la praxis de la ordenación del territorio en España (CRUZ & al., 2017), y cuando se emplea lo ha sido frecuentemente desde una visión más reduccionista, en la línea de los sistemas de espacios libres del planeamiento urbanístico (tal como se constatará con posterioridad).

Pese a ello, cada vez resulta más evidente la necesidad de una consideración y ordenación

del espacio libre o no urbanizado desde una visión más comprehensiva a escala territorial, resultando a este respecto la escala subregional, por sus caracteres, especialmente adecuada (BENABENT, 2005). Varios enfoques y propuestas conceptuales y metodológicas recientes apuntan en esta dirección, e incluso hacia la deseable vinculación entre el espacio libre territorial y los espacios libres definidos por el planeamiento urbanístico. Se aporta, a continuación, una reflexión sobre las mismas y su virtualidad, abordando acto seguido el análisis de su plasmación en la planificación subregional aprobada hasta la fecha en la Comunidad Autónoma de Andalucía, lo que se justifica tanto por el numeroso elenco de planes aprobados en ella así como por el importante peso asumido por los espacios naturales y rurales en su matriz territorial.

## 2. Perspectivas y paradigmas recientes para la ordenación del espacio libre territorial

Son ciertamente diversos y complejos los procesos territoriales que afectan de manera muy directa al espacio rústico, es decir, lo que hemos venido en conceptualizar como *espacio libre*. Procesos como la marginación y despoblamiento de numerosos territorios rurales a favor de las ciudades desde los años centrales del pasado siglo, o las más recientes formas de difusión de población y funciones desde la ciudad al medio rústico circundante, lo que repercute en no pocos casos en el retroceso superficial del espacio libre, en su creciente e inexorable artificialización y en la frecuente existencia de límites difusos entre el espacio libre y el espacio ocupado, entre campo y ciudad (AUGÈRE-GRANIER, 2016). Pero, además, y en buena medida ligado a ello, el espacio libre acoge hoy otras dinámicas que afectan directamente a su evolución y apariencia, en el marco del proceso actual de crisis ambiental generalizada: fragmentación y retroceso de hábitats naturales, incendios forestales, inundación de zonas habitadas, o fenómenos de erosión y creciente desertificación, entre otras.

Lo anterior parece justificar, qué duda cabe, la necesidad de perfilar y reforzar el papel de los espacios libres en el sistema territorial, en el contexto de un cada vez más recurrente e intenso intercambio de personas, bienes y servicios entre el espacio urbano y el espacio rústico, que, tal como se ha apuntado, en la mayor parte de los casos no ha resultado precisamente beneficioso para éste último. El espacio libre requiere, por tanto, de una adecuada consideración que, desde la comprensión de su diversidad y la interrelación

entre sus componentes, sea contemplado como componente esencial del modelo territorial a definir para los distintos ámbitos sujetos a ordenación. A este respecto, son diversas las aportaciones conceptuales y relativas a la praxis de la ordenación del territorio (en adelante OT) que durante los últimos lustros vienen ofreciendo perspectivas de gran interés en la línea apuntada.

Destaca primeramente la propia visión comprehensiva y globalizadora definitoria de la disciplina, ratificada en la conceptualización aportada en la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* (BENABENT, 2005; 2006) y consolidada a través del desarrollo de la planificación territorial. En el caso español, las diferentes Comunidades Autónomas han asumido la praxis de una planificación de enfoque horizontal y generalista y escala supramunicipal (regional y subregional), centrada de manera preponderante en la determinación y organización de los usos y actividades en el espacio físico, la coordinación de las actuaciones y políticas –sectoriales y urbanísticas– que inciden en él, y el impulso del equilibrio interterritorial (BENABENT, 2005 y 2006; GALIANA & VINUESA, coords., 2010).

De lo anterior se infiere además, como se ratifica en las leyes autonómicas de OT, la preponderancia jerárquica de la planificación territorial sobre la sectorial y urbanística, a tenor de la insuficiencia de ambas para abordar gran parte de las dinámicas territoriales de escala territorial. Ello se explica en el caso del planeamiento urbanístico tanto por su escala casi exclusivamente municipal como por la rigidez de su campo de acción, ceñido en lo esencial a la formulación de la ordenación estructural del municipio y la organización de la gestión de su ocupación. La planificación sectorial resulta, por su propio carácter, igualmente insuficiente para la definición de un modelo territorial integrador, incluso en el caso de aquella de proyección territorial más evidente, como es el caso de la planificación ambiental (PORN y PRUG) aplicada a las áreas protegidas de mayor entidad superficial, principalmente parques. Dicha planificación carece en la gran mayoría de los casos de una visión en la línea de una efectiva integración territorial, que considerase las áreas protegidas como piezas de especial relevancia en el contexto global del territorio, y más en concreto de su sistema de espacios libres.

Esta última visión conceptual y metodológica, que estimamos de alto interés, se sitúa en la línea de los postulados de la *ecología del paisaje o del territorio*, joven disciplina que plantea el análisis y gestión con criterios espaciales de los procesos ecológicos que se registran en el conjunto de un territorio (ESPAÑOL, 2006; PINO & al., 2006;

OLCINA & MATA, 2010). Entre sus planteamientos metodológicos destaca la aplicación del modelo tesela-corredor-matriz al diseño de redes ecológicas (PINO & al., 2006; MARULL & al., 2008), en el que los espacios naturales de alto valor (por lo general reconocidos legalmente como áreas protegidas) se integran entre sí y con otros hábitats mediante las interconexiones generadas por corredores ecológicos definidos sobre una matriz global que goza de un grado de humanización variable (ver FIG. 2).

Las redes ecológicas así conceptualizadas pueden perfilarse como un componente clave de los sistemas de espacios libres, como método para el diseño de unos modelos territoriales de alto interés para ellos a través de la planificación territorial, como lo muestran algunas iniciativas interesantes al respecto desarrolladas durante los últimos años, principalmente en Cataluña, Islas Baleares y País Vasco (OLCINA & MATA, 2010).

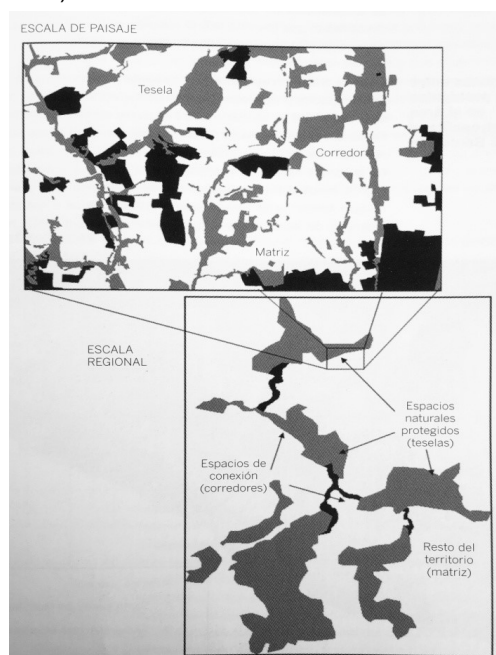


FIG. 2 / **Modelo tesela-corredor-matriz para la integración de las áreas protegidas en el contexto de redes ecológicas del territorio**

Fuente: PINO & al., 2006

En relación con la ecología del paisaje, al sustentarse en buena medida sobre sus postulados, pero desde una visión más amplia y estratégica del espacio libre, se ha planteado un nuevo paradigma: la *infraestructura verde* (en adelante IV).

Dicho paradigma, perfilado desde la primera

década del presente siglo, alude a la conformación de redes de áreas naturales y seminaturales localizadas tanto en espacios urbanos como rurales, interconectadas entre sí y que gocen de una alta calidad en aras de la provisión de muy diversos servicios ecosistémicos (BENEDICT & MCMAHON, 2002; 2006). La IV cuenta así, respecto de la ecología del paisaje, con un componente integrador y multifuncional más actual y apto para la incorporación a la planificación física, tanto urbanística como territorial (AUSTIN, 2014; SINNETT & al., 2015, eds.), desde el enfoque clave de los servicios ofrecidos por los ecosistemas.

Este enfoque remite a una pluralidad de servicios, tanto de carácter no productivo o incluso inmaterial (ambientales, ecológicos, territoriales, culturales, turístico-recreativos, entre otros) como de índole productiva, lo que implicaría la plena inclusión, en el marco de las IV, de espacios como los agrarios. En esta línea, diversos estudios recientes abogan por la reconsideración desde la planificación del papel de los espacios agrarios de mayor valor ecosistémico, particularmente de aquellos más próximos al espacio ocupado, de carácter periurbano, en tanto que vectores claves de multifuncionalidad en la decisiva relación de intercambio establecida entre el espacio ocupado

y el espacio libre (SIMÓN & al., 2014; MORÁN & al. (2015), como, de hecho, lo muestran diversas experiencias de planeamiento urbanístico planteadas durante los últimos años en diversas aglomeraciones urbanas europeas (SIMÓN & al., 2012).

Precisamente la IV ha gozado de un especial impulso en el contexto de la UE, en particular desde la aprobación de su Estrategia sobre Biodiversidad 2020 (COMISIÓN EUROPEA, 2011), la aportación de un marco metodológico para el mapeo y evaluación de ecosistemas y su potencial de prestación de servicios (COMISIÓN EUROPEA, 2013), y la elaboración de un documento de referencia en la materia, que apunta a la OT como uno de los medios más eficaces para la construcción de redes de IV a diversas escalas (COMISIÓN EUROPEA, 2014). Pese a tratarse de un paradigma reciente y en desarrollo, son varios los ejemplos de aplicación en la UE, incluyendo algunas praxis de planeamiento territorial a escala subregional (ver Fig. 3). En España su grado de implantación resulta casi inexistente, pese a las recientes iniciativas normativas y estrategias estatales y autonómicas que tratan de impulsar su implementación (MULERO, 2018), y la aparición de varios estudios que abordan aspectos claves como la definición de propuestas

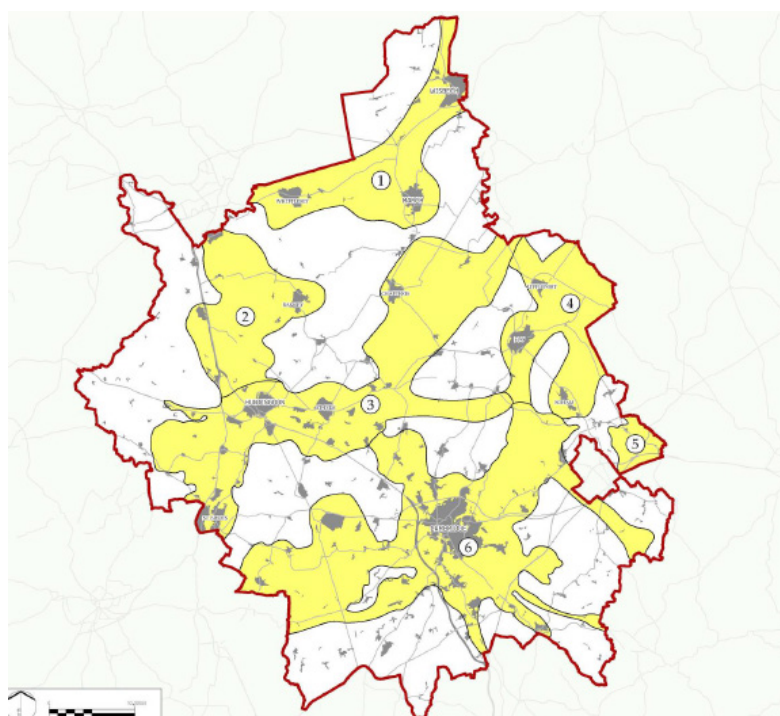


Fig. 3 / Áreas estratégicas de la red de infraestructura verde definida para el Condado de Cambridge (Inglaterra)

Fuente: Cambridgeshire Green Infrastructure Strategy (2011)



metodológicas de IV para su incorporación al planeamiento (AGUILERA & al., 2018) o las posibles perspectivas para ello (RODRÍGUEZ & AGUILERA, 2016; FERIA & SANTIAGO, 2017). Con todo, enfoques en una línea muy similar a la planteada por la IV y los servicios ecosistémicos resultan patentes en el tratamiento que del espacio libre territorial se ha hecho por parte de ciertos instrumentos planificadores, al menos en el caso andaluz, como se podrá constatar en este mismo trabajo.

Junto a estos enfoques y paradigmas novedosos y de especial relevancia, cabe referir otros, algo más consolidados y no específicamente referidos a la matriz de espacios libres, pero de indudable incidencia para su adecuada ordenación y manejo. Entre ellos destaca la renovación y ampliación conceptual de la idea de paisaje, a raíz de la aprobación del *Convenio Europeo del Paisaje* (Florencia, año 2000), que incorporó una visión más amplia y comprensiva del mismo, entendiéndolo como cualquier parte del territorio tal como es percibido y valorado (ZOIDO, 2010). Dicha visión permite, pues, definir el carácter de cada paisaje –lo propio y diferencial de cada área en términos paisajísticos– como parte esencial de la formulación y aplicación de “métodos de análisis y diagnóstico capaces de producir propuestas para la gestión de la generalidad de los paisajes que definen la identidad del territorio, y para la recuperación y creación de aquellos especialmente deteriorados o degradados” (MATA, 2006, 209). Pero, además de ello, el paisaje puede ser también percibido y valorado como una realidad valiosa y atractiva, lo que entronca con la reformulación asimismo del concepto de *patrimonio* desde una visión igualmente más amplia e integradora que, abarcando los componentes naturales y culturales más destacados de un determinado ámbito, permite hablar de *patrimonio territorial* (GEOGRAFÍA Y DESARROLLO REGIONAL Y URBANO, 2008; JIMÉNEZ, dir., 2009; MULERO & al., 2011) y que, por ello, pueda ser igualmente objeto de una gestión unitaria y ser incorporada a la planificación territorial.

La plasmación de los paradigmas considerados en párrafos precedentes sobre el planeamiento territorial subregional andaluz constituye el objeto primordial del tercer apartado de esta aportación.

### 3. Estudio aplicado: el tratamiento del espacio libre en el planeamiento subregional andaluz

Andalucía sigue el esquema característico de planificación territorial generalista en las Comunidades Autónomas españolas, contando

con una planificación regional y subregional, de rasgos básicos bien reconocibles (BENABENT, 2005; 2006). En este sentido, según el carácter de la planificación regional (en el caso andaluz el *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*, POTA, aprobado en 2006), el limitado nivel de concreción física en sus determinaciones explica su modesta incidencia directa en la ordenación del espacio libre territorial, frente al papel decisivo asumido al respecto por el planeamiento subregional (en Andalucía *Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional*, en adelante POT), a tenor de su condición de instrumento de ordenación de usos y actividades de proyección supramunicipal y su concreción en modelos territoriales específicos para cada ámbito.

#### 3.1. Un marco regional de mínimos: el POTA

Lo señalado respecto del planeamiento regional no es óbice para destacar el teórico papel del mismo como marco de referencia para la ordenación del espacio libre definida por el planeamiento subregional. No obstante, en el contexto andaluz dicho papel ha resultado ciertamente limitado, lo que se explica por el número reducido de determinaciones contenidas al respecto en el propio POTA que, además, no han sido asumidas en la mayor parte de los casos por el planeamiento subregional posteriormente aprobado. Entre tales determinaciones, incluidas dentro de las *estrategias de desarrollo territorial* del Plan Regional, cabe reseñar principalmente tres:

- D. Una de ellas, incluida dentro de las estrategias relativas al *sistema de ciudades o asentamientos*, alude a la mejora de la dotación de zonas verdes y espacios libres de carácter metropolitano y supralocal, estableciéndose al respecto que el planeamiento territorial y urbano habría de contemplar la creación de *sistemas o redes de espacios libres* que actuarían como recursos ambientales, de ordenación (en relación con los procesos de expansión y conurbación urbana, dotación infraestructural,...), y de uso público-recreativo para la población. Esta determinación, que conlleva el acotamiento del concepto *espacio libre* a un conjunto de espacios singulares de relevancia territorial y ambiental y carácter multifuncional –hallándose, por tanto, bastante en consonancia con el enfoque de la IV, pese a no explicitarse como tal– ha tenido sin embargo una escasa plasmación directa en los POT aprobados con posterioridad al POTA (tal como se constatará más adelante), por cuanto las

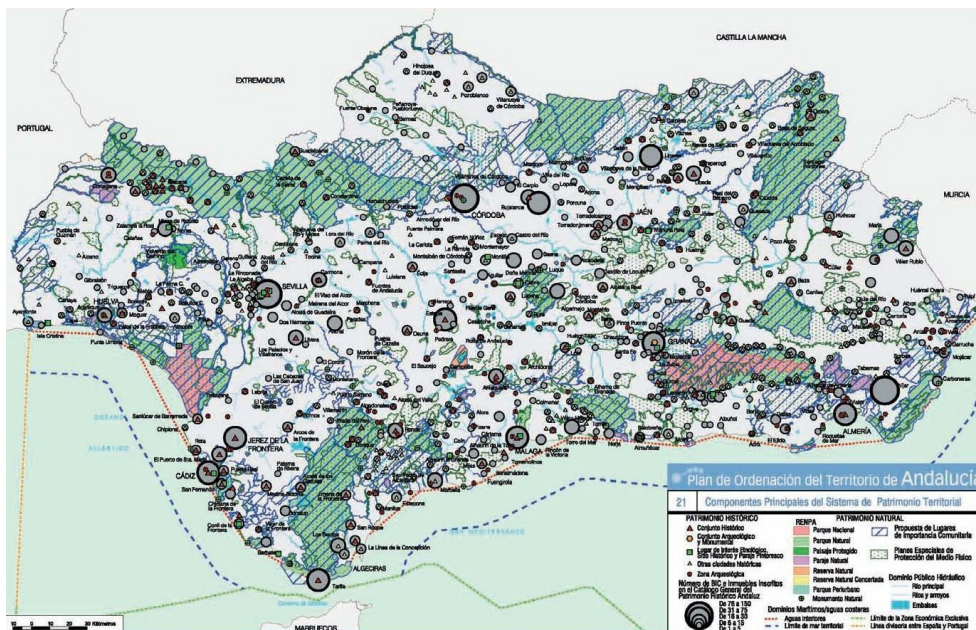


FIG. 4 / Componentes del Sistema de Patrimonio Territorial de Andalucía

Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006)

redes de espacios libres propuestas por los mismos lo han sido en la mayor parte de los casos con un carácter recreativo-turístico.

- E. Una segunda estrategia de incidencia sobre la ordenación del espacio libre territorial se incluye en el *sistema de prevención de riesgos* del POTA. A este respecto, el Plan Regional determina la obligatoriedad, para el planeamiento territorial y urbanístico, de la incorporación de delimitaciones de las zonas afectadas por distintos tipos de riesgos naturales según grado de peligrosidad, lo que, tal como igualmente se analizará, se incluye asimismo en los POT, si bien no en su mayoría como elementos integrantes de los sistemas de espacios libres definidos en los planes subregionales.
- F. Quizá la más singular aportación –al menos sobre el papel- del POTA en relación con el espacio libre regional radicó en la definición de lo que viene en denominar *sistema de patrimonio territorial de Andalucía* (en adelante SPTA), una figura novedosa en la praxis planificadora española, conceptualizada con el objetivo –teórico- de procurar la gestión y ordenación unitaria de los principales elementos que conforman el patrimonio natural y cultural de la región andaluza (MULERO & al., 2011).

Sin embargo, varios aspectos de conflictividad de que parecía adolecer el SPTA, puestos de manifiesto en aportaciones precedentes

(ZOIDO, 2011; MULERO & al., 2011), han limitado su desarrollo efectivo. Entre ellas, y en lo concerniente a sus posibles implicaciones sobre la ordenación del espacio libre, destaca la indefinición de los elementos patrimoniales integrantes del propio SPTA, al permitir, por ejemplo, la posible inclusión de bienes no legalmente protegidos y no considerar las *zonas de protección territorial*, elemento clave –tal como se podrá constatar en páginas posteriores– para la ordenación del medio rústico desde la planificación subregional. A ello hay que añadir las carencias e incongruencias del modelo de gestión planteado para el SPTA (MULERO & al., 2011), lo que ha tenido como consecuencia la total ausencia de cualquier referencia al SPTA en los planes subregionales, que han abordado, por ello, la preservación del patrimonio territorial desde enfoques ciertamente dispares.

### 3.2. Complejidad y disparidad patentes en la planificación subregional

El notable desarrollo alcanzado por la planificación subregional andaluza se concreta en 17 instrumentos aprobados hasta la fecha, siete de ellos con anterioridad al POTA, que han concernido a diferentes ámbitos territoriales, mayoritariamente en el espacio litoral y en el entorno de las mayores aglomeraciones urbanas de la región (ver Figs. 5 y 6).



POT	Definición de Redes/sistemas de espacios libres (de vocación recreativo-turística)	Definición de una Protección Ambiental y Territorial	Definición de zonas de protección en línea con postulados de la Ecología del Paisaje	Definición de zonas de protección en la línea de las IV y los servicios ecosistémicos	Incorporación de una ordenación detallada en sentido proactivo
AU Granada	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Poniente de Almería	Sí	Sí	No	No	No
Sierra de Segura	Sí	Sí	No	No	No
Ámbito de Doñana	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Bahía de Cádiz	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Litoral Occidental de Huelva	Sí	Sí	No	No	No
Costa Sol Oriental-Axarquía	Sí	Sí	No	No	No
Levante de Almería	Sí	Sí	No	No	No
AU Sevilla	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
AU Málaga	Sí	Sí	Si	Sí	No
Costa Noroeste de Cádiz	Sí	Sí	No	No	No
La Janda	Sí	Sí	No	No	No
AU Almería	Sí	Sí	No	No	No
Campo de Gibraltar	Sí	Sí	No	No	No
Costa Tropical de Granada	Sí	Sí	No	Sí	No
Sur de Córdoba	Sí	Sí	Sí	No	No
AU Jaén	Sí	Sí	Sí	No	Sí

FIG. 7 / Síntesis del tratamiento del espacio libre territorial desde los POT andaluces

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

### 3.2.1. Las redes o sistemas de espacios libres de vocación recreativo-turística

La conceptualización espacios libres sí aparece de manera generalizada en los planes subregionales. Sin embargo, tal como se anticipó, no lo hace en su acepción amplia de subsistema conformador del modelo territorial (identificado con el conjunto de los espacios abiertos o de carácter rústico), sino desde una formulación más reduccionista, ceñida a una serie de espacios singulares de valor ambiental y paisajístico y objeto de una dotación y regulación específica con el objeto esencial de acoger actividades de ocio y/o turísticas al aire libre (HILDEBRAND, 2011). *Las redes o sistemas supramunicipales de espacios libres* así entendidas se contemplan en la totalidad de POT andaluces e incluyen enclaves clasificados tipológicamente en diversas categorías tales como *áreas de adecuación recreativa, itinerarios recreativos, miradores, itinerarios o parques fluviales, parques asociados a recursos culturales, parques comarcales* –en ámbitos rurales–, *parques metropolitanos* –en aglomeraciones urbanas– o *corredores litorales* –en ámbitos costeros– (ver FIG. 8).

Al margen de las posibles intervenciones en sentido proactivo a desarrollar para llevar a cabo las dotaciones necesarias en cada caso (ver epígrafe 3.2.5), la regulación de dichos espacios

en la normativa de los POT incorpora su conceptualización como elementos de articulación territorial y conexión intermunicipal, además de su uso recreativo, por lo que los instrumentos de planeamiento general habrán de preservarlos de la urbanización integrándolos en el sistema de espacios libres municipal, o bien clasificándolos como suelos *no urbanizables de especial protección*.

En relación con ello, otro aspecto clave radica en la ausencia de una efectiva coordinación de tales sistemas de espacios libres con otras determinaciones de incidencia directa sobre el medio rústico y que muestran un carácter u orientación similar, con la consiguiente confusión generada en el modelo de ordenación de los POT andaluces. Nos referimos en particular a los sistemas de protección definidos en los propios POT para los espacios de más relevantes valores ambientales y territoriales (ver FIG. 8). La necesidad de una coordinación en este sentido, en forma de una integración de los espacios libres de vocación recreativa en el marco más amplio de los espacios sujetos a protección respecto de los procesos urbanizadores, se ha hecho patente en algún plan –como es el caso del POT AU Granada, que define un modelo (conceptual y de ordenación) de gran interés (ver FIG. 9)–, sin que incomprensiblemente ello haya tenido continuidad en los POT aprobados con posterioridad en Andalucía.



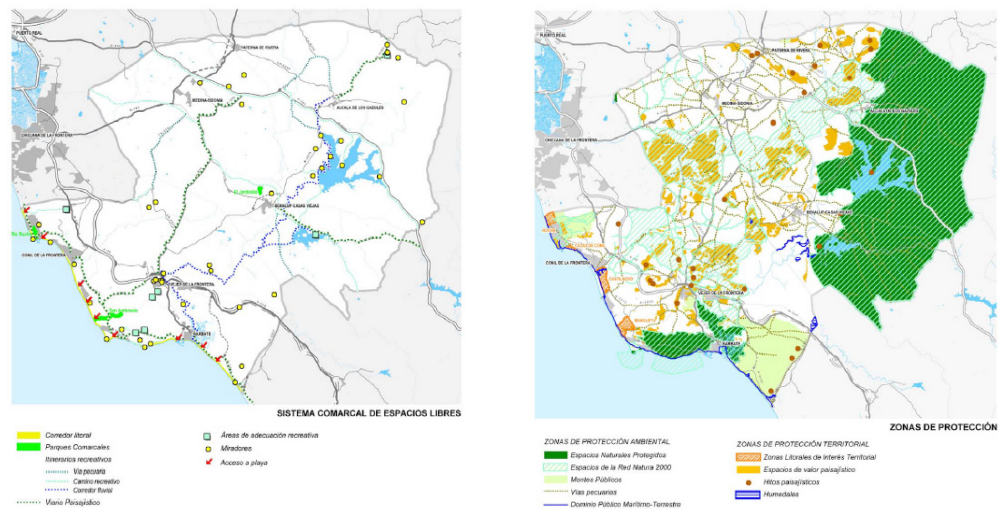


Fig. 8 / Sistemas de espacios libres y de protección en el POT La Janda

Fuente: POT La Janda (2011)

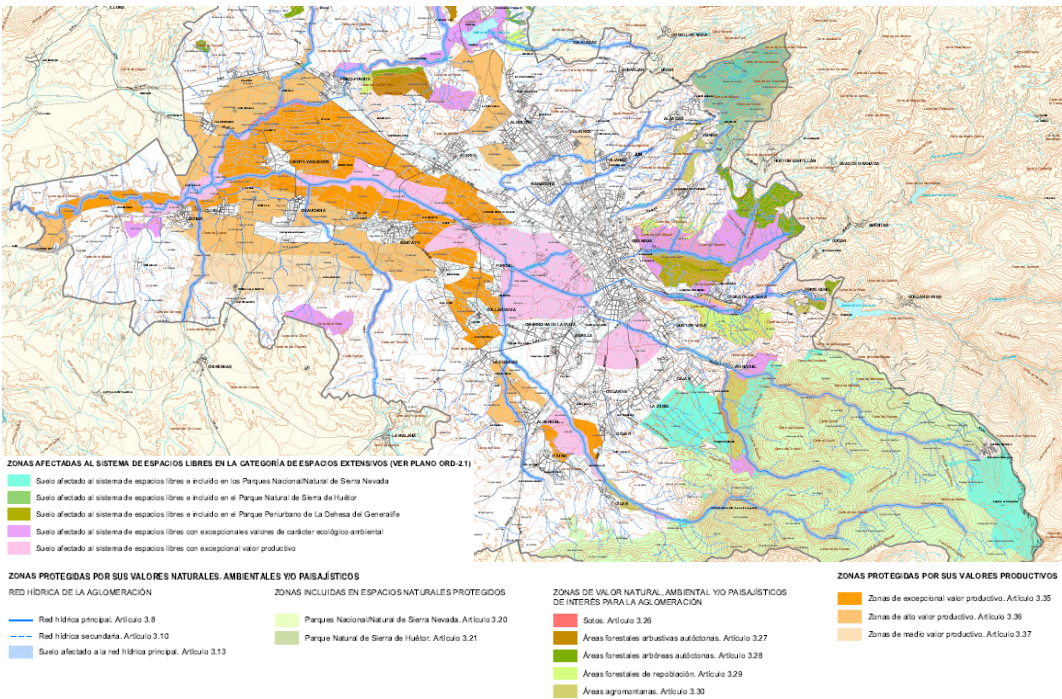


Fig. 9 / Integración del sistema de espacios libres en el marco del sistema de protección del territorio definido por el POT AU Granada

Fuente: POT AU Granada (1999)

### 3.2.2. La definición de sistemas de protección: ambiental y territorial

Quizá el eje clave en la ordenación del complejo espacio libre o rústico desde los POT andaluces radica en el establecimiento de sistemas de

protección para el mismo. A este respecto, debe destacarse como los bienes y espacios de mayor valor intrínseco cuentan en los planes con una regulación de alto interés, que tiene como rasgo común la preservación de la urbanización.

El aspecto clave de dicha ordenación radica en



la diferenciación entre los espacios y elementos dotados de protección (frente a la urbanización) con anterioridad a la aprobación de cada POT, y aquellos otros a los que el propio planeamiento subregional dota de una protección específica (ver FIG. 8, 9 y 10). Entre los primeros se hallan los bienes protegidos por la legislación del patrimonio cultural (los que cuentan con la consideración de *Bien de Interés Cultural* –BIC- bajo alguna de sus categorías) así como aquellos elementos del medio natural dotados de un régimen de protección por las diversas legislaciones sectoriales (áreas protegidas y bienes de dominio público), y que los POT conceptualizan como *zonas de protección ambiental*.

Por su parte, y en segunda instancia, los bienes y espacios específicamente protegidos por los planes subregionales son conceptualizados como de carácter territorial, destacando entre ellos, además de ciertos hitos constructivos de interés territorial, las *zonas de protección territorial* (en adelante ZPT), aportación a nuestro juicio de extraordinario interés de la planificación

subregional, por cuanto se otorga protección a un amplio y diversificado elenco de espacios del medio rústico.

En cuanto a la definición y plasmación de la protección (ambiental y territorial) sobre los ámbitos sujetos a ordenación, los POT andaluces han resultado ajenos a una visión que podríamos calificar como *patrimonialista*, centrada en la estricta recopilación de enclaves o espacios de gran significación natural, cultural y paisajística, lo que se situaría en una línea similar a la planteada por el SPTA previsto en el POT A.

La ausencia de cualquier referencia al SPTA y su no asunción desde el planeamiento subregional se explica por el hecho de que la práctica totalidad de los POT han asumido un enfoque más territorial de la protección.

Quizá la máxima expresión de este enfoque se halla en el POT Doñana. Éste se diseñó según un modelo similar al aplicado a las áreas protegidas de mayor proyección territorial –parques-, estableciéndose una zonificación de aplicación a la

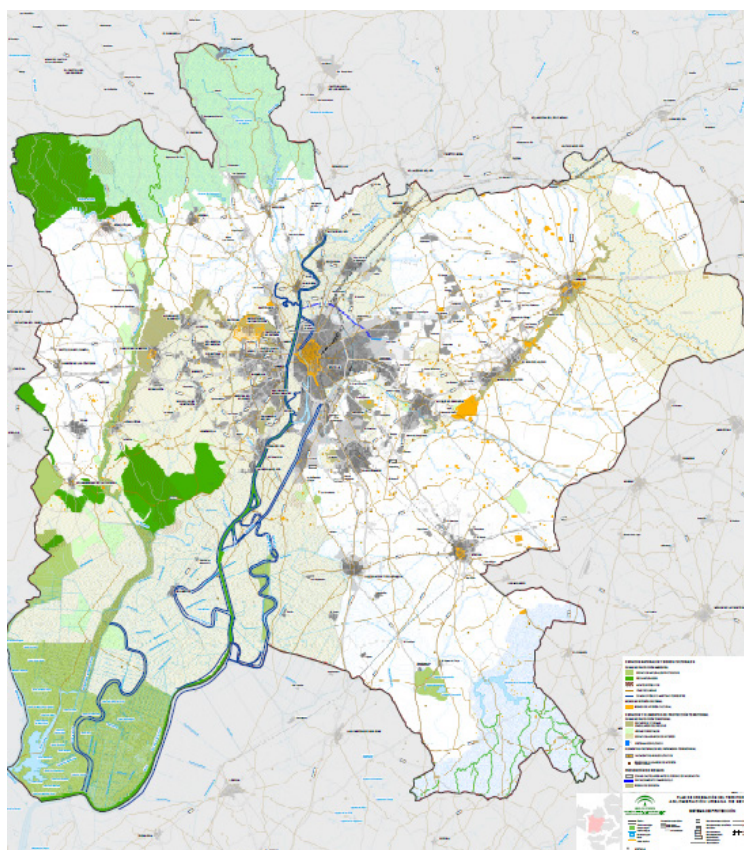


FIG. 10 / Bienes y espacios dotados de protección específica/sectorial y de protección territorial en el POT AU Sevilla

Fuente: POT AU Sevilla (2009)



territorial y multifuncional de las ZPT se hace aún más evidente, al otorgar protección específica a espacios productivos (agrarios) de especial valor y carácter emblemático para el territorio (*Áreas de ribera y vegas* en el POT de la Sierra de Segura, *Vegas tradicionales* en el POT Levante Almeriense, *Espacios agrarios de interés* en el POT AU Sevilla, *Regadíos del Guadalhorce* en el POT AU Málaga, *Zona Regable Genil-Cabra* en el POT Sur de Córdoba). En otros casos llegan a incorporarse como ZPT enclaves degradados a recuperar o regenerar (antiguas zonas mineras y zonas sin cubierta vegetal en el POT Poniente Almeriense, *Marisma a regenerar* en el POT Costa Noroeste de Cádiz), o incluso espacios sometidos a riesgos naturales (*zonas sometidas a restricción de usos por riesgos naturales* –inundación, erosión, o sobreexplotación del acuífero– en el POT Bahía de Cádiz, si bien en el grueso de planes las zonas sometidas a riesgos se consideran aparte de las ZPT. Esta praxis, ciertamente cuestionable a nuestro juicio –a tenor, precisamente, del sentido y carácter estratégico de que se dota a la protección territorial en otros casos, tal como se expuso con anterioridad–, evidencia en todo caso la ausencia de una unidad de criterios en los POT, lo que sin duda se perfila como una de las principales rémoras para su mejor comprensión e instrumentación.

Sea como fuere, otro aspecto de especial relevancia en la definición y diseño de los sistemas de protección desde los POT andaluces radica en que en su mayor parte dichos sistemas no se conforman como tales; en efecto, el análisis de la ordenación contenida en los planes evidencia que los espacios sujetos a protección se conciben como piezas separadas, al margen de una red interconectada y coherente, a lo que se añade la recurrente inconcreción en la definición de propuestas de ordenación y proyectos de intervención en un sentido proactivo de cada uno de ellos (ver epígrafe 3.2.5). Tan solo una serie reducida de POT parecen apostar más decididamente por una visión más avanzada de la protección y gestión del medio rústico, donde la interconexión y complementariedad entre piezas territoriales se perfila como clave. La adopción de modelos de ordenación en consonancia con los postulados de la ecología del paisaje o las infraestructuras verdes apuntan en dicha dirección.

### 3.2.3. La incorporación de la conectividad ecológica a los sistemas de protección

El componente de conectividad ecológica entre zonas de protección aparece contemplado como tal en los POT andaluces, si bien tan solo en un

número reducido de ellos y con distinto grado de desarrollo.

En primer lugar algunos POT (Doñana y Sur de Córdoba) incorporan explícitamente la conectividad en sus modelos de ordenación pero de manera parcial, sin que los POT lleguen a definir y conformar verdaderas redes bien representativas y con capacidad territorial estructurante de la totalidad de los ámbitos sujetos a ordenación, tal como postula la Ecología del Paisaje. En el caso de Doñana, en el marco del singular modelo protector expuesto con anterioridad, las propuestas de ordenación en este sentido se ciñen a la potenciación del valor ambiental y ecológico de diversos cauces y riberas del ámbito como corredores fluviales para la fauna. Por su parte, el POT Sur de Córdoba es uno de los pocos planes subregionales andaluces que incorpora los *corredores ecológicos* como uno de los componentes claves de sus ZPT. No obstante, tales corredores se plantean igualmente desde una perspectiva parcial, al aportar el componente de conectividad tan solo en una parte del territorio, excluyendo del mismo diversos espacios de valor natural y potencial ecológico localizados en este territorio, como es el caso de varios de los humedales declarados como áreas protegidas (Reservas Naturales) en el ámbito de ordenación.

Frente a esta visión más limitada de la conectividad ecológica, otros POT sí parecen apostar más decididamente por ella desde una perspectiva territorial más comprehensiva. Tal ha sido el caso del POT AU Jaén, el único –junto al anteriormente referido– que incorpora los corredores ecológicos entre sus ZPT, definidos en este caso a escala territorial al extenderse por el conjunto del ámbito, permitiendo así la conectividad de la totalidad de los espacios sujetos a protección –ambiental o territorial– en el mismo (ver FIG. 12). A destacar especialmente en este caso particular que, en el marco de la red ecológica diseñada, no solo se contemplan los principales cursos fluviales, sino también lo que el plan conceptualiza como “un mallado de corredores ecológicos de menor entidad”, estructurado “sobre arroyos o cauces menores y algunos tramos de vías pecuarias”, y definido con el objetivo de apoyar “la diversificación ecológica del sector noroccidental del ámbito, ocupado principalmente por extensas áreas de olivar” (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2014: 124).

Junto al POT AU Jaén, existe otro número reducido de planes subregionales que incorporan la conectividad ecológica a escala territorial, si bien en el marco de modelos territoriales más avanzados para el espacio rústico, más en consonancia con los postulados de las IV y los



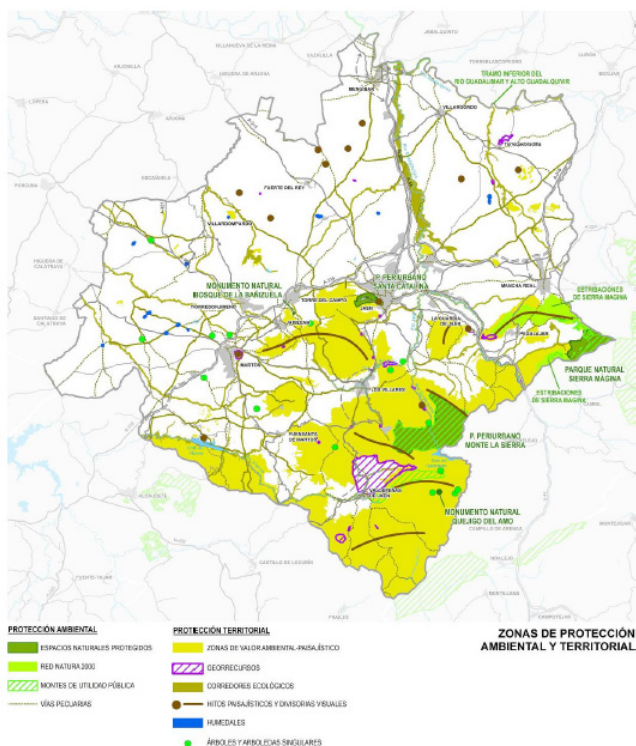


FIG. 12 / Sistema de protección del territorio del POT AU Jaén

Fuente: POT AU Jaén (2014)

servicios ecosistémicos, aunque sin explicitarlo como tal. A la consideración de los POT andaluces que asumen dicha visión se dedica el siguiente epígrafe de esta aportación.

### 3.2.4. Una visión más avanzada y estratégica para los sistemas de protección: ¿hacia las infraestructuras verdes?

El exhaustivo análisis de los POT llevado a cabo ha permitido detectar como varios de los planes asumen un enfoque que podríamos calificar como más avanzado y de sentido claramente estratégico en el tratamiento de su espacio rústico. Estos POT no se limitan —contrariamente a la mayor parte de los planes subregionales andaluces— a una mera recopilación de zonas de protección ambiental y territorial, al margen de una visión integradora de las mismas a escala territorial.

Por el contrario, apuestan por el diseño de redes más amplias y coherentes de espacios libres de la urbanización, conformadas por espacios diversos pero singularizados por su cualificación ambiental y conectados entre sí,

que permitan definir la estructura del ámbito en que se enmarcan y aportar al mismo servicios de muy diverso carácter, desde una visión claramente multifuncional; se trata, pues, de una visión que parece hallarse en la línea conceptual de las infraestructuras verdes y los servicios ecosistémicos, aunque sin llegar a explicitarse directamente desde los documentos planificadores.

Entre los POT que asumen esta visión (AU Granada, Bahía de Cádiz, AU Sevilla, AU Málaga, y Costa Tropical de Granada) la práctica totalidad de los mismos lo son de aplicación a importantes aglomeraciones urbanas. Se trata de ámbitos más propicios en un primer momento para la asunción de la misma a tenor de la necesidad de dotar de unidad, conectividad y articulación al espacio libre territorial, en tanto que componente con entidad propia garante de la calidad de vida —en forma de provisión de diversos servicios (ambientales, paisajísticos, recreativos, productivos,...) frente a la potencia y expansión de los procesos urbanizadores de escala metropolitana (CRUZ & al., 2017).

En el caso del POT AU Granada, el primero de los planes subregionales aprobados en Andalucía, resultó muy original e interesante la

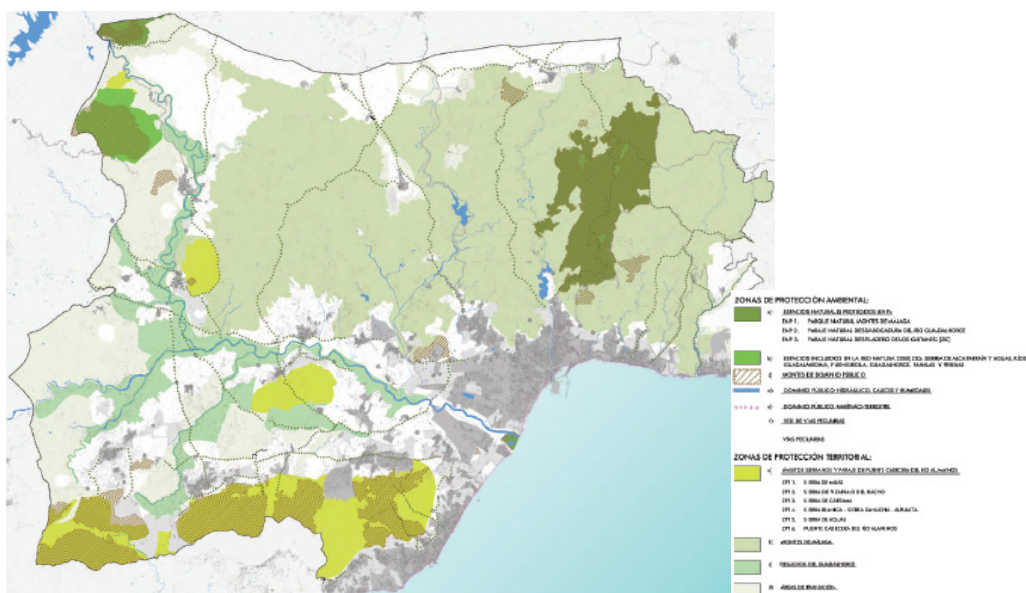


FIG. 13 / Sistema de protección del territorio del POT AU Málaga

Fuente: POT AU Málaga (2009)

estructuración territorial en cinco tipos de zonas excluidas de la urbanización en función de los tipos de servicios que prestan (zona 1: suelos incluidos en espacios naturales protegidos; zona 2: suelos de alto valor ecológico-ambiental; zona 3: suelos de alto valor productivo; zona 4: otros suelos de los espacios extensivos; zona 5: suelo de espacios lineales), incorporando un componente de conectividad (zona 5) así como la ya referida integración del sistema de espacios libres –de vocación recreativa- a partir de dicha zonificación.

En una línea similar, el POT AU Sevilla otorga un papel específico a cada uno de los componentes sujetos a protección del espacio rústico del área metropolitana, destacando particularmente componentes como la red hidrográfica—contemplada en el Plan como elemento clave para la configuración del área—, los espacios forestales, los escarpes y formas singulares del relieve, así como los espacios agrarios de mayor interés productivo y paisajístico (ver Fig. 10).

En el POTAU Málaga (ver FIG. 13) especialmente interesante resulta la conceptualización y diseño de las áreas de transición como componentes de las ZPT, en función de la multifuncionalidad otorgada a las mismas desde el Plan, asumiendo funciones claves desde la perspectiva de las IV tales como el control de la expansión de la urbanización, la protección frente la erosión, y su papel como corredores de interconexión entre espacios naturales sujetos a protección –ambiental o territorial–.

Caso muy singular –por no corresponderse con un ámbito de carácter metropolitano- es el de la Costa Tropical de Granada, cuyo POT define una ordenación muy interesante (ver FIG. 14) sobre la base de un sistema bien estructurado en la escala territorial, articulado sobre la protección ambiental y un importante entramado de ZPT, para las

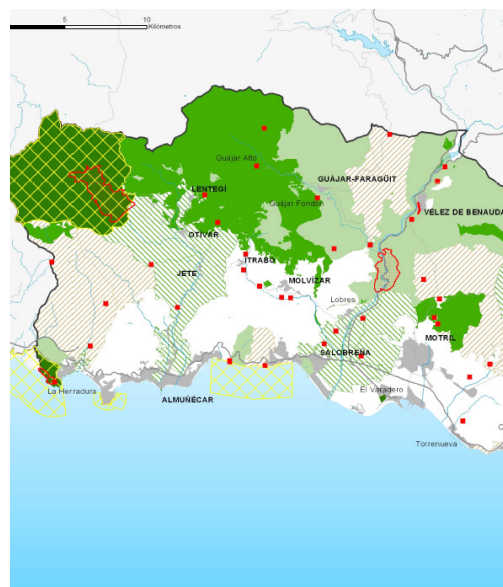


FIG. 14 / Sistema de protección del territorio del POT Costa Tropical de Granada

Fuente: POT Costa Tropical de Granada (2011)



que se diferencian tres tipos de zonas según su grado de cualificación ambiental y paisajística (*paisajes sobresalientes, interés paisajístico y potencial paisajístico*), incluyendo en la Memoria de Ordenación del POT la descripción de las tres situaciones básicas así como la delimitación, caracterización y justificación (sobre la base de sus valores intrínsecos y los servicios aportados) de los enclaves específicos incluidos en cada tipo de zona. Se define, pues, una clara jerarquía de espacios en el marco de dicha estructura territorial, además de una clara multifuncionalidad y conectividad.

### 3.2.5. Las dificultades para una ordenación sustantiva

La ordenación del espacio o medio rústico desde la planificación subregional no se ciñe a la definición de modelos territoriales de diferente diseño según el enfoque conceptual asumido en cada caso. Resulta imprescindible la aportación de un contenido sustantivo, en forma de determinaciones, tanto de carácter regulador –que defina condiciones y límites precisos para la acción– como de carácter proactivo –que impulse o incentive intervenciones positivas– (GALIANA & VINUESA, 2010).

En el caso de los POT andaluces, y en lo relativo más estrictamente al tratamiento del espacio libre territorial, dicha ordenación sustantiva ha adolecido de importantes carencias, lo que ha venido dificultando sobremanera hasta la fecha la plasmación práctica de los modelos territoriales planteados.

La carencia fundamental y de base de las determinaciones (tanto de carácter regulador como, sobre todo, proactivas) ha radicado, más que en su inadecuación, en el insuficiente grado de concreción de las mismas.

Ello se ha hecho patente primeramente en la ordenación reguladora, contenida en la Normativa de los POT. A modo de regulación general, la normativa de los POT otorga una protección específica a los espacios definidos para cada ámbito territorial, distinguiendo entre las dos situaciones básicas de protección ambiental y territorial; en este sentido, si para los elementos previamente protegidos se ratifica la obligatoria consideración de los mismos –por el planeamiento urbanístico general– como suelo no urbanizable de especial protección y la aplicación de la normativa y/o planificación sectorial correspondiente en cada caso, para las ZPT los POT determinan su clasificación –en el planeamiento urbanístico– como suelo no urbanizable de especial protección o como sistemas generales

de espacios libres, en función del mayor o menor valor ambiental de los distintos tipos de zonas. En algún caso, a dicha regulación general se añaden ciertas determinaciones particulares que la complementan. Ello ocurre, por ejemplo, en los POT Costa Tropical de Granada y Sur de Córdoba, que contemplan la posibilidad de que los instrumentos de planeamiento urbanístico estableciesen nuevos desarrollos urbanos en sectores reconocidos como ZPT, si bien tan solo cuando resultasen contiguos con suelos urbanos y urbanizables.

Sí ha resultado extensible a la totalidad de los POT la incorporación de una regulación específica –de usos permitidos y/o prohibidos– para las ZPT. No obstante, y salvo excepciones (destacando al respecto los POT AU Granada, Bahía de Cádiz y Costa Tropical de Granada), dicha regulación específica puede calificarse como de mínimos, al evidenciar un carácter muy básico y un escaso grado de detalle según la especificidad o demandas de cada sector territorial. Son múltiples los ejemplos al respecto en los POT andaluces, pudiendo reseñar –por la singularidad de su modelo de ordenación– el caso del POT Doñana; resulta elocuente al respecto que las determinaciones para los tres tipos de zonas definidos para su espacio rústico se limitan a estipular la prohibición de la transformación del uso forestal y las actuaciones de interés público (Zonas A), las actuaciones de interés público que impliquen usos logísticos e industriales (Zonas B), y las transformaciones de usos en formaciones forestales inferiores a 1 ha. o de especial interés agroambiental o paisajístico (Zonas C).

Con todo, la imprecisión de los POT resulta aún más evidente al considerar el contenido de carácter proactivo, descrito en la Memoria de Ordenación de los POT pero de plasmación más directa tanto en la Normativa como en la Memoria Económica de los Planes. El grueso de los mismos se limita a incorporar directrices y recomendaciones de carácter muy genérico, referidas a tipos de intervenciones pero que carecen de la concreción y referencia territorial mínimas para poder garantizar su hipotética operatividad. El caso del POT Costa Tropical de Granada, que, tal como se vio, cuenta con un modelo de ordenación de gran interés, resulta especialmente elocuente de lo señalado; así por ejemplo, para uno de los tres tipos de ZPT definidas, las Zonas con Potencial Paisajístico, la dimensión proactiva de la ordenación se limita a señalar que “las Administraciones competentes establecerán las medidas necesarias para la restauración ambiental y paisajística, mediante la regeneración de zonas incendiadas, eliminación de vertidos e intrusiones, integración paisajística de balsas e infraestructuras agrícolas, y

revegetación de taludes" (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2011: 151). La insuficiencia de la ordenación en un sentido proactivo tan solo encuentra su contrapunto en una serie reducida de POT (Doñana, Bahía de Cádiz, AU Sevilla, y AU Jaén) concebidos desde una visión más claramente positiva del espacio libre, e incorporando por ello líneas de acción y medidas de índole específica. En ese contexto cabe entender, por ejemplo, la definición de proyectos de encauzamientos en zonas inundables y de reforestación en escarpes y laderas en el POT AU Sevilla, o las medidas de corrección hidrológico-forestal para cauces fluviales que actúan como conectores ecológicos contempladas en el POT AU Jaén.

Con todo, más allá de las disparidades apuntadas, la dimensión proactiva de los POT ha venido careciendo de manera generalizada de las condiciones necesarias para asegurar su efectiva operatividad. Ello se explica tanto por los amplios horizontes temporales definidos (de entre 12 y 20 años) para la ejecución de las acciones inversoras propuestas por los POT (contenidas en sus Memorias Económicas), como por el hecho de que tales determinaciones asumiesen mayoritariamente la forma de recomendaciones –lo que ha repercutido en que su hipotética ejecución haya dependido en última instancia de la voluntad del ente administrativo al que el POT la encomendase en cada caso–.

#### 4. Conclusiones y reflexiones finales

Esta aportación, que ha pretendido aportar un marco básico del tratamiento del espacio libre territorial desde el planeamiento subregional (aplicado al caso andaluz), habrá de desarrollarse y concretarse mediante estudios de caso y escalares más específicos, planteados desde una visión más nítida en la línea del análisis de la gestión territorial derivada de los POT.

En todo caso, lo expuesto apunta a una necesaria reformulación conceptual y práctica en relación con el espacio libre o medio rústico desde los POT andaluces. Pese a indudables aportaciones de interés, que en ciertos POT reflejan la asunción –siquiera parcial– de algunos de los paradigmas más recientes como la ecología territorial o las infraestructuras verdes, se ha hecho patente de manera bastante generalizada la ausencia de un modelo global y coherente para los distintos ámbitos sujetos a planificación. El resultado ha sido en muchos casos la superposición de figuras de protección y determinaciones que han generado una notable confusión en términos de ordenación.

Tal reformulación ha de concretarse, pues, en la definición de verdaderos modelos territoriales para el espacio rústico. En ellos habría de plantearse, como criterio general, la ordenación de los espacios de más relevantes valores (naturales, territoriales, paisajísticos, productivos,...), preservándolos eficazmente de la urbanización e integrándolos y articulándolos como una red coherente, funcionalmente propia y complementaria del espacio ocupado o urbanizado, tomando en consideración el papel de cada una de sus piezas y atendiendo a los condicionantes de cada ámbito particular.

La definición de criterios de ordenación y líneas estratégicas para las funciones y dinámicas claves que tienen como escenario el espacio libre territorial (conectividad ecológica, actividades agrarias y extractivas, dotación infraestructural, control y reorientación de la expansión urbana y la construcción irregular, uso turístico y recreativo, riesgos naturales, y preservación y recuperación del paisaje) resulta clave para ello, así como su plasmación en unas determinaciones –normativas y proactivas– dotadas del suficiente nivel de concreción, operatividad, y adaptación a las singularidades de cada territorio. Ciertos POT parecen apuntar en esa dirección en la que, en todo caso, estimamos que deberá seguir profundizándose en el futuro.

#### Bibliografía

- AGUILERA, F. & al. (2018). "Definición de infraestructuras verdes: una propuesta metodológica integrada mediante análisis espacial". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, vol. 64/2: 313-337.
- AUGÈRE-GRANIER, M. (2016): "Bridging the rural-urban divide. Rural-urban partnerships in the EU". *European Parliamentary Research Service*.
- AUSTIN, G. (2014): *Green Infrastructure for Landscape Planning*. Routledge, Oxford.
- BATLLE, E. (2006): "El sistema de espacios libres urbanos". En MATA, R. Y A. TARROJA (coords.). *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- BENABENT, M. (2005): "Una visione panoramica dell'ordinamento del territorio in Spagna". *Complessità e Sostenibilità*, 6.
- (2006): *La Ordenación del Territorio en España*. Universidad de Sevilla - Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla.
- BENEDICT, M. & E. MCMAHON (2002): *Green Infrastructure: Smart Conservation for the 21st Century*. Sprawl Watch Clearinghouse, Washington D.C.
- & E. MCMAHON (2006): *Green Infrastructure. Linking Landscapes and Communities*. Island Press, Washington D.C.
- CAMBRIDGE CITY COUNCIL (2011): *Cambridgeshire Green Infrastructure Strategy*. Cambridge City Council, Cambridge.

- COMISIÓN EUROPEA (2011): *Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- (2013): *Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services*. Unión Europea, Bruselas.
- (2014): *Green Infrastructure. Enhancing Europe's Natural Capital*. Unión Europea, Bruselas.
- CRUZ, J. & al. (2017): "El espacio libre en la planificación territorial: análisis comparado de las áreas metropolitanas en España". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 193: 401-416.
- ESPAÑOL, I. (2006): *Manual de Ecología del Paisaje*. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid.
- FERIA, J. M. & J. SANTIAGO (2017): "Naturaleza y ciudad. Perspectivas para la ordenación de la infraestructura verde en los planes territoriales metropolitanos en España". *Boletín de la AGE*, 74: 117-141.
- FOLCH, R. (2003): "Los conceptos socioecológicos de partida. Principios ecológicos versus criterios territoriales". En FOLCH, R. (coord.): *El territorio como sistema: conceptos y herramientas de ordenación*. Diputación de Barcelona, Barcelona.
- GALIANA, L. & J. VINUESA (coords.) (2010): *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*. Síntesis, Madrid.
- GEOGRAFÍA Y DESARROLLO REGIONAL Y URBANO (GRUPO DE INVESTIGACIÓN) (2008): "Recursos patrimoniales y organización territorial: el caso de Andalucía". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 156: 297-311.
- GÓMEZ OREA, D. Y GÓMEZ VILLARINO, A. (2013): *Ordenación territorial*. Mundi-Prensa, Madrid.
- HILDEBRAND, A. (2011): "Los planes de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sus afecciones para el planeamiento urbanístico". En JURADO, J. M. (coord.). "Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades". Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla."
- JIMÉNEZ, L. M. (2009) (dir.): *Patrimonio natural, cultural y paisajístico. Claves para la sostenibilidad territorial*. Observatorio de la Sostenibilidad en España, Madrid.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2006): *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes. Disponible en [www.juntadeandalucia.es/medioambiente](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente).
- (varios años): *Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional*. Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Disponibles en [www.juntadeandalucia.es/medioambiente](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente).
- MARULL, J. & al. (2008): "El tratamiento del territorio como sistema: criterios ecológicos y metodologías paramétricas de análisis". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 157: 439-453.
- MATA, R. (2006): "Método de estudio del paisaje e instrumentos para su gestión. Consideraciones a partir de experiencias de planificación territorial". En MATA, R. y A. TARROJA (coords.). *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Diputación de Barcelona, Barcelona.
- MONTIEL, C. & al. (2013): *Guía docente del proyecto de ordenación del territorio. Parte 1. Análisis y diagnóstico de los subsistemas territoriales*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- MORÁN, N. & al. (2015): "Multifuncionalidad, preservación y retos futuros de la agricultura periurbana en la Europa mediterránea". En Briz, J. y De Felipe, I. (eds.). *Agricultura Urbana Integral*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid.
- MULERO, A. (2018): "De los espacios protegidos a las infraestructuras verdes en España: un balance crítico". En *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global. Actas del XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles*. AGE – Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- & al. (2011): "The System of Territorial Heritage and its significance in the context of the new procedures and rules for territorial management in Andalusia (Spain)". *Actas de UGI 2011. Regional Geographic Conference. United and Integrated with the World*. UGI - IGM - FISA, Santiago de Chile.
- OLCINA, J. & R. MATA (2010): "El sistema de espacios libres". En GALIANA, L. Y J. VINUESA (coords.). *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*. Síntesis, Madrid.
- PINO, J. & al. (2006): "La ecología del paisaje y la gestión de la matriz de espacios abiertos". En MATA, R. Y TARROJA, A. (coords.). *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Diputación de Barcelona, Barcelona.
- RODRÍGUEZ-AVIAL, L. (1980): *El sistema de espacios libres en una ciudad y su planeamiento*. Tesis Doctoral, Universidad Politécnica de Madrid, Madrid.
- RODRÍGUEZ, V. & F. AGUILERA (2016): "¿Infraestructuras verdes en la planificación territorial española?". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 189: 399-418.
- SIMÓN, M. & al. (2012): "Nuevos enfoques en la planificación urbanística para proteger los espacios agrarios periurbanos". *Ciudades*, 15: 151-166.
- & al. (2014): "Herramientas para avanzar en la construcción de una visión común sobre los ecosistemas agrarios periurbanos". En *Patrimonio y planificación territorial como instrumentos para otro Desarrollo*. VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. FUNDICOT, Madrid.
- SINNETT, D. & al. (2015) (eds.): *Handbook on Green Infrastructure: Planning, design and implementation*. Edward Elgar, Northampton.
- ZOIDO, F. (2010): "Territorio y paisaje: conocimiento, estrategias y políticas". En PILLET, F. & al. (eds.). *Territorio, paisaje y sostenibilidad. Un mundo cambiante*. Ediciones del Serbal, Barcelona.
- (2011): "Ordenación del Territorio en Andalucía. Reflexión personal". *Cuadernos Geográficos*, 47: 189-211.
- & al. (2013). *Diccionario de Urbanismo. Geografía Urbana y Ordenación del Territorio*. Cátedra, Madrid.

## **Del «urbanismo expansivo» al «urbanismo regenerativo»: directrices y recomendaciones para reconducir la herencia territorial de la década prodigiosa del urbanismo español (1997-2007). Aplicación al caso de estudio del litoral andaluz.**

Pedro GÓRGOLAS MARTÍN

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

**RESUMEN:** El presente artículo realiza una exploración tentativa y experimental orientada a impulsar un cambio de ciclo en el planeamiento urbano actual, expresivo de la sinrazón territorial característica de la década prodigiosa del urbanismo español (1997-2007). Se exponen datos sobre la explosiva situación urbanística existente en 74 municipios pertenecientes al dominio territorial del litoral andaluz y se realiza una taxonomía de las actuaciones pendientes de desarrollo -afectadas por una situación de somnolencia transitoria- evaluando la capacidad conferida por el actual marco legislativo para alterar sus determinaciones urbanísticas al objeto de reducir, reciclar y optimizar, en términos de sostenibilidad, este capital físico abandonado pero expectante. A continuación, se exponen directrices y recomendaciones para promover la metamorfosis del urbanismo expansivo de aquellos años en un urbanismo regenerativo, que se ha denominado «urbanismo des-den» atendiendo a las estrategias de ordenación propuestas las cuales, para concluir, se han aplicado al caso de estudio del litoral andaluz.

**DESCRIPTORES:** Modelo territorial expansivo. Litoral andaluz. Taxonomía urbanística. Decrecimiento.

Recibido: 19.03.2018; Revisado: 21.11.2018

Correo electrónico: [pedrogorgolas@gmail.com](mailto:pedrogorgolas@gmail.com), [gorgolas@us.es](mailto:gorgolas@us.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9401-9041>

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

## From “expansive urbanism” to “regenerative urbanism”: guidelines and recommendations to redirect the territorial heritage of the prodigious decade of Spanish urbanism (1997-2007). Application to the case study of the Andalusian coast.

**ABSTRACT:** This article makes a tentative and experimental exploration aimed at promoting a change of cycle in current urban planning, expressive of the territorial unreason ability characteristic of the prodigious decade of Spanish urban planning (1997-2007). Data on the explosive urban development situation in 74 municipalities belonging to the territorial domain of the Andalusian coast are presented and a taxonomy of the actions pending development - affected by a situation of temporary drowsiness - is carried out, evaluating the capacity conferred by the current legislative framework to alter its urban development determinations in order to reduce, recycle and optimize, in terms of sustainability, this abandoned but expectant physical capital. The following guidelines and recommendations are set out below to promote the metamorphosis of the expansive urbanism of those years into a regenerative urbanism, which has been called «des-den urbanism» in accordance with the proposed development strategies which, to conclude, have been applied to the case study of the Andalusian coast.

**KEYWORDS:** Expansive territorial model. Andalusian coast. Urban taxonomy. Degrowth.

### 1. Introducción: hipótesis de partida y objetivos del artículo.

La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2007) estuvo estimulada por una política territorial de sesgo economicista, cautiva de una inquebrantable alianza -sellada durante este prolongado período de bonanza económica- con el denominado «capitalismo de ficción». La frenética artificialización del territorio desarrollada en esos años, contó con la inestimable cobertura de un planeamiento urbano sometido a los designios del urbanismo neoliberal (GÓRGOLAS, 2017 a: 54-57) y terminó esbozando un simulacro de realidad,

«un retrato escrupuloso de la España del promotor sin miedo, un bestiario urbano de los años en los que lo imposible no existía, y la especulación inmobiliaria hizo metástasis por todo el territorio» (PUNTI, 2012:118).

El principal instrumento utilizado en esta «práctica adulterada» de ordenación territorial, ha sido la clasificación de suelo urbanizable, demiurgo urbanístico que ha principiado la práctica totalidad de las decisiones de planificación en este periodo (AMAT, 2015, p: 6-37). La principal consecuencia de esta equivocada estrategia -basada en promover unas excesivas pautas de consumo de suelo por usos urbanos- ha sido la configuración de unos modelos territoriales de marcada dispersión que -en el caso de la región andaluza- incumplen, flagrantemente, los principios de sostenibilidad urbana impregnados en los preceptos de la legislación urbanística (LOUA) y desarrollados con exhaustividad en el

Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA).

Una característica común de la cartografía actual de nuestras ciudades, es la existencia de un importante volumen de territorios inacabados y ociosos, cuyo dinamismo efervescente quedó suspendido súbitamente a consecuencia del derrumbe del sector inmobiliario, epifenómeno de la crisis global que ha percutido con especial virulencia en la Comunidad Andaluza (ver FIG. 1). Porque, realmente, nadie esperaba la absoluta paralización de la actividad inmobiliaria que mostró su cara más descarnada -y dramática- a partir del año 2010. El agónico desenlace de la convulsión urbanística de aquellos años presenta una particularidad:

“su fin abrupto, repentino, brutal. El ciclo pasó del zenit al hundimiento absoluto en un plazo de tiempo brevísimo” (NEL-LO, 2012: 25).

Por ello, hoy día, nos encontramos en una situación novedosa, sorprendente e incierta que demanda la ideación de nuevos principios de ordenación y proyectación urbana que la disciplina urbanística no ha sido, aún, capaz de explicitar. La solución, en todo caso, debe pasar

“por una revisión generalizada del planeamiento para adaptarlo a un horizonte de no crecimiento, de contención urbana, de ajuste a las verdaderas necesidades, con una demografía a la baja, y con un parque acumulado de vivienda, que excede de las demandas previsibles en el más expansivo de los escenarios” (GAJA, 2015: 22).

La hipótesis en la que se sustenta la exploración





FIG. 1 / **Ensanche Residencial “Entrenúcleos” en Dos Hermanas (Sevilla). Ejemplo paradigmático de paisaje devastado en el Área Metropolitana de Sevilla. Operación inmobiliaria de 400 hectáreas destinada a 20.050 viviendas.**

Fuente: Google Earth

desarrollada en este estudio es que, ante la generalizada inadecuación -salvo contadas excepciones- de los modelos urbano-territoriales de los municipios litorales andaluces al atributo de compacidad sancionado en el ordenamiento territorial y urbanístico de la región, es oportuno -imprescindible, más bien- que sean repensados en claves de sostenibilidad urbana, ambiental, económica y social. Esta necesaria reorientación de los axiomas que sustentaron la ideación del planeamiento urbano de los años de efervescencia inmobiliaria se sostiene en el convencimiento -la certeza, más bien- de que vehiculizar el desarrollo -con sus actuales parámetros urbanísticos- tanto del suelo urbanizable que comienza a desperezarse superada la fase de hibernación, como del importante volumen de suelo urbanizado no edificado que tapiza la periferia de muchas de nuestras ciudades<sup>1</sup>, agravaría exponencialmente los problemas de insostenibilidad existentes en el litoral andaluz.

Ahora bien, es preciso destacar que la metamorfosis cualitativa a promover para la reordenación urbanística de estos suelos necesita conocer en profundidad los recursos instrumentales que nos ofrece la legislación urbanística y evaluar la afectación a producir

en los diferentes regímenes de suelo comprometidos (derechos adquiridos, aprovechamientos patrimonializados, reparcelaciones concluidas y registradas, etc). El objetivo del artículo responde, por un lado, a la necesidad de tipificar la casuística existente en este suelo vacante, paralizado y comatoso producido por la deflagración de la burbuja inmobiliaria y, por otro, a la voluntad de sistematizar las soluciones urbanísticas aportadas en términos de eficiencia, verosimilitud y gestionabilidad.

## 2. La sobredimensión de los modelos territoriales del litoral andaluz.

El litoral de Andalucía, es un dominio territorial caracterizado por un sistema de asentamientos multijerárquico en el que conviven grandes ciudades con una intensa y vibrátil red de ciudades medias en las que se ha asistido, con carácter general, a un proceso de desfiguración de sus núcleos de población tradicionales ocasionada por explosivos procesos de crecimiento urbanístico auspiciados por la voracidad incontenible del sector inmobiliario-turístico. Este dominio territorial -junto con alguno de los

<sup>1</sup> Véase la información ofrecida en el «Proyecto Nación Rotonda». [www.nacionrotonda.com](http://www.nacionrotonda.com)

Centros Regionales del Interior (Sevilla, Córdoba o Granada)- ejemplifica la problemática asociada a la dispersión que caracteriza al sistema de ciudades de los territorios más dinámicos de la región andaluza (GORGOLAS, 2016).

Los datos que, a continuación, se exponen, escenifican la situación existente en el planeamiento urbano de los municipios más significativos de este dominio territorial<sup>2</sup>, confirmando que sus modelos territoriales presentan síntomas inequívocos de insostenibilidad. Así,

1. El suelo clasificado -como urbano más urbanizable- en este universo de municipios asciende a 115.119,03 Has (1.151,19 Km<sup>2</sup>). La superficie total del suelo urbanizable (tanto sectorizado como no sectorizado) es el 61,75% la del suelo urbano, y su contenido residencial asciende a la escalofriante cifra de 937.080 viviendas (equivalente a

2.248.992 habitantes; es decir, el 64,65% de la población existente en el universo de municipios seleccionado)<sup>3</sup>. Estos datos, especialmente los relativos al incremento poblacional, revelan un crecimiento urbanístico muy por encima de los límites porcentuales marcados por la Norma 45.4.a del POTA<sup>4</sup>.

2. Descendiendo de escala, se constata que en 45 de los municipios analizados (el 60%), el volumen de suelo urbanizable supera el límite de crecimiento superficial regulado en dicha Norma, y que, en 20 de ellos, es mayor que la superficie total del suelo urbano. Destacan casos como Viator (469,30%), Garrucha (371,80%), Vélez-Málaga (294,40%), Manilva (291,50%) o Pechina (282,94%) (ver FIG 2).
3. Al tiempo, se han contabilizado más de 15.000 Has de suelo clasificado -como

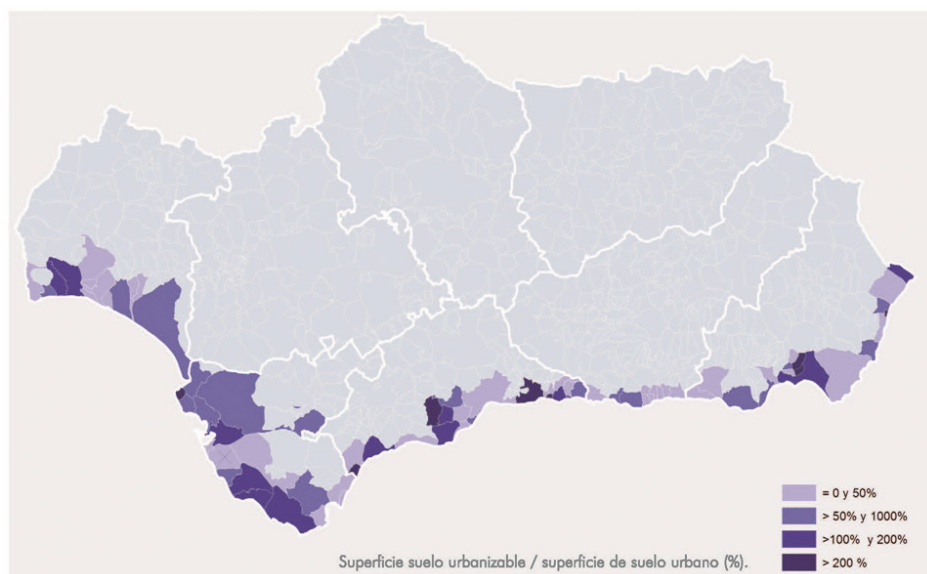


FIG. 2 / **Dominio Territorial del Litoral Andalúz. Relación entre las superficies del suelo urbanizable y el suelo urbano (%).**

Fuente: Tesis Doctoral del autor (2016).

<sup>2</sup> El universo seleccionado para el desarrollo de la Tesis Doctoral de la que se han extraído los datos aportados en el presente artículo, ha constado de 74 municipios, entre los que se encuentran 59 de los 62 específicamente costeros (excepto Lucena del Puerto, Lújar y Énix, en los que no se ha podido acceder a la información urbanística precisa para la elaboración del estudio) más 15 interiores localizados, mayoritariamente, en los cinco Centros Regionales existentes en el litoral -Huelva, Bahía de Cádiz, Bahía de Algeciras, Málaga y Almería- donde las tensiones asociadas al crecimiento urbano son más acusadas. En este artículo, se aportan datos adicionales sobre el municipio de Benahavis, perteneciente a la Costa del Sol Occidental.

<sup>3</sup> Los datos poblacionales utilizados en la Tesis Doctoral provienen del padrón municipal del año 2014. La población censada, en esa fecha, en el conjunto de municipios analizado ascendía a 3.478.555 habitantes; es decir, más del 40% de la población total andaluza. En estos años, la población se ha mantenido prácticamente estacionaria.

<sup>4</sup> Esta Norma establece límites cuantitativos a la capacidad del Plan General para proponer crecimientos urbanos, de manera que, en Andalucía, desde finales de 2006, no se pueden proponer crecimientos urbanos -en los primeros ocho años de vigencia del Plan General- cuyo techo poblacional supere el 30% de la población existente en el municipio y cuya extensión superficial sea mayor al 40% de la superficie del suelo urbano.

urbano o urbanizable- vinculado a la regularización de ocupaciones fraudulentas del suelo rústico, lo cual supone el 26,65% del suelo total destinado a actuaciones de transformación urbanística (GORGOLAS, 2018 b).

4. Salvo contadas excepciones -que se reducen a las ciudades de mayor rango poblacional y con una caracterización económica más diversificada y menos dependiente del turismo- la ciudad existente en el litoral andaluz adolece de parámetros de compacidad urbana. Para certificar esta afirmación se ha estudiado, en todos los municipios analizados, el «indicador de expansividad urbana» -que mide la relación entre la superficie total del suelo clasificado como urbano y la población censada en cada municipio- informando del nivel de dispersión territorial existente en

este sistema de ciudades. El valor de este indicador para una ciudad razonablemente compacta -cuya densidad oscile entre 40-45 viviendas/hectárea- fluctúa entre 100 y 150 m<sup>2</sup> de suelo urbano/habitante.

Pues bien, en el litoral andaluz el valor medio existente ronda los 205 m<sup>2</sup>/habitante; es decir, una densidad equivalente inferior a las 25 viviendas/ha. Sólo 21 de los 74 municipios analizados, entre los que se cuentan las cabeceras de Centros Regionales, presentan un indicador inferior a 150 m<sup>2</sup>/habitante. Se han detectado municipios donde la situación es especialmente preocupante: Casares (1.351 m<sup>2</sup>/hab), Palos de la Frontera (1.042 m<sup>2</sup>/hab), San Roque (1.040 m<sup>2</sup>/hab), Mojácar (717 m<sup>2</sup>/hab), Vera (585 m<sup>2</sup>/hab), Chiclana de la Frontera (532 m<sup>2</sup>/hab), Pulpí (522 m<sup>2</sup>/hab), Ayamonte (484 m<sup>2</sup>/hab), Manilva (446 m<sup>2</sup>/hab) y Almonte (390 m<sup>2</sup>/hab) (ver FIG 3).

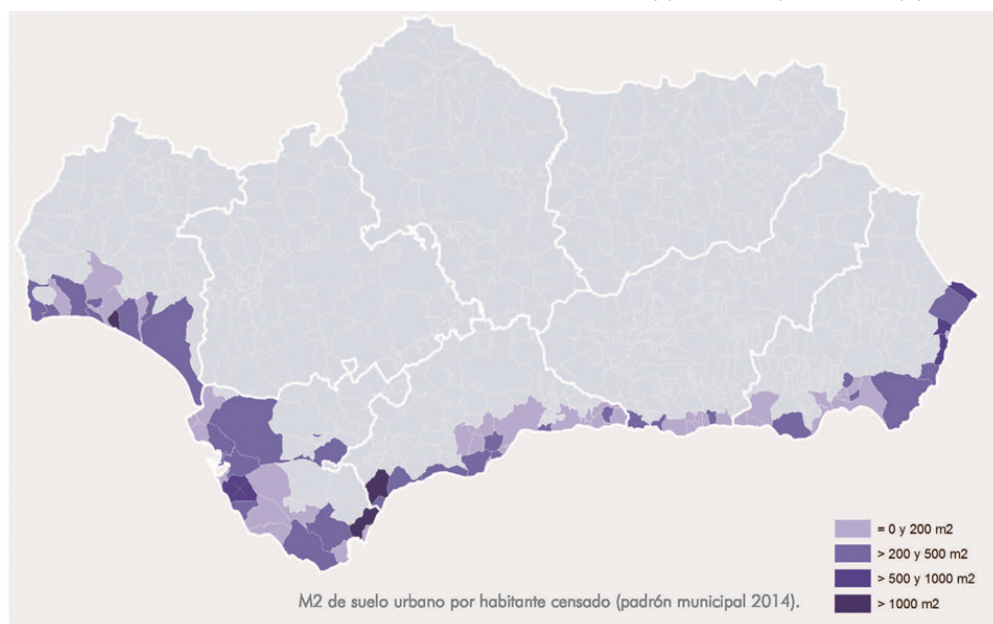


FIG. 3 / **Dominio Territorial del Litoral Andaluz. Indicador de expansividad urbana**

Fuente: Tesis Doctoral del autor (2016).

Sin embargo, nada comparable al caso de Benahavis, municipio perteneciente a la Costa del Sol Occidental, cuyo indicador de expansividad urbana se eleva hasta los 2.422 m<sup>2</sup> de suelo urbano/habitante, equivalente a una densidad global de, aproximadamente, 2 viviendas/hectárea. En este municipio, entre 1993 -fecha de entrada en vigor del PGOU actual- y 2017 la superficie del suelo urbano se ha incrementado en 1.657,21 hectáreas,

lo que significa un ritmo de urbanización de 69 hectáreas al año; es decir, una superficie equivalente a 100 campos de fútbol anuales. Ello ha ocasionado que, en la actualidad, esta ciudad sea 2,3 veces más extensa que Cádiz, 2,14 veces más amplia que San Fernando, un 30% mayor que Huelva y prácticamente de la misma extensión que Algeciras. Todas estas ciudades cuentan con una población censada más de 10 veces superior a la de Benahavis.

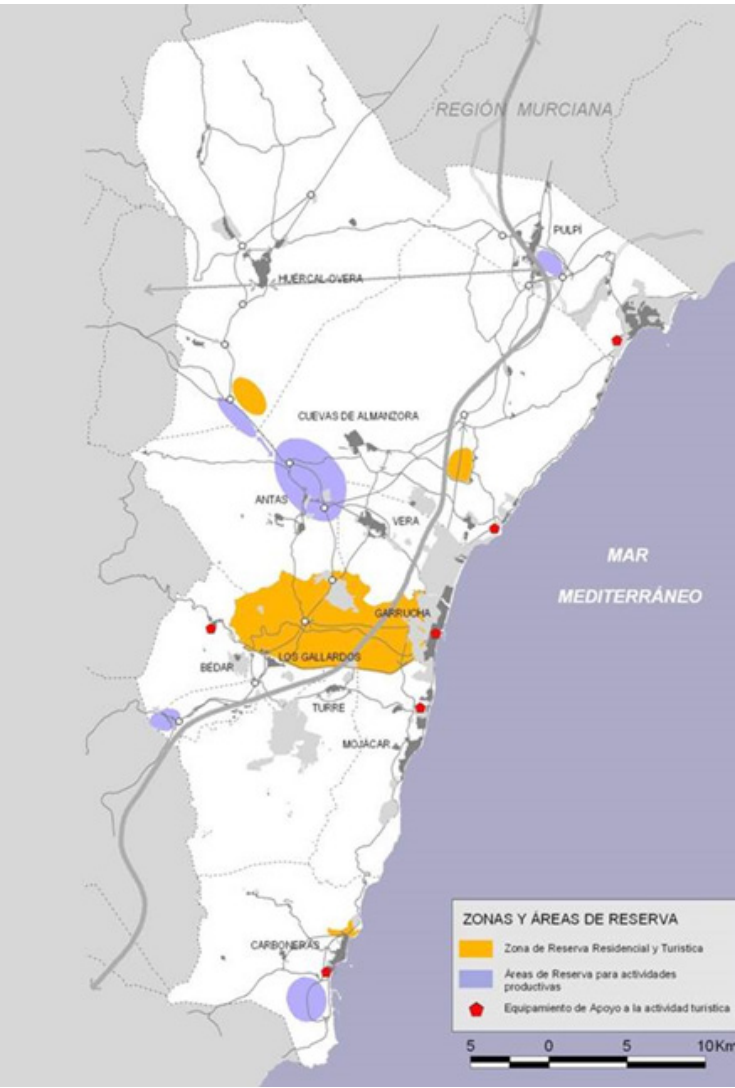


FIG. 4 / Áreas de Oportunidad Supramunicipal en la unidad territorial del Levante Almeriense.

Fuente: Plan de Ordenación del Territorio Subregional del Levante Almeriense

Las causas principales de la preocupante situación existente en el sistema de ciudades del litoral andaluz son: (a) la voracidad territorial del turismo residencial, cuya actitud depredadora ha desvalorizado la caracterización natural, ambiental y paisajística de este dominio territorial, y (b) el reconocimiento de asentamientos urbanísticos aflorados en suelo rústico que, por su nivel de consolidación edificatoria, han quedado clasificados como suelo urbano en sus respectivos PGOUs. Estos factores conducen a la configuración de un espacio urbano sobredimensionado y desacoplado al volumen de población que lo habita,

con el agravante, además, del abandono y decrepitud que afecta a muchos terrenos de reciente urbanización.

5. Para abundar más en la dispersión de los actuales modelos territoriales, la Administración Autonómica ha estimulado su enfermiza condición bulímica a través de la identificación de Áreas de Oportunidad Supramunicipales en los planes subregionales por ella elaborados (ver FIG. 4). Se trata de actuaciones de carácter estratégico que, por tal motivo, quedan excluidas del cómputo del crecimiento urbano a efectos de verificar el cumplimiento de la Norma 45.4.a del POTA.



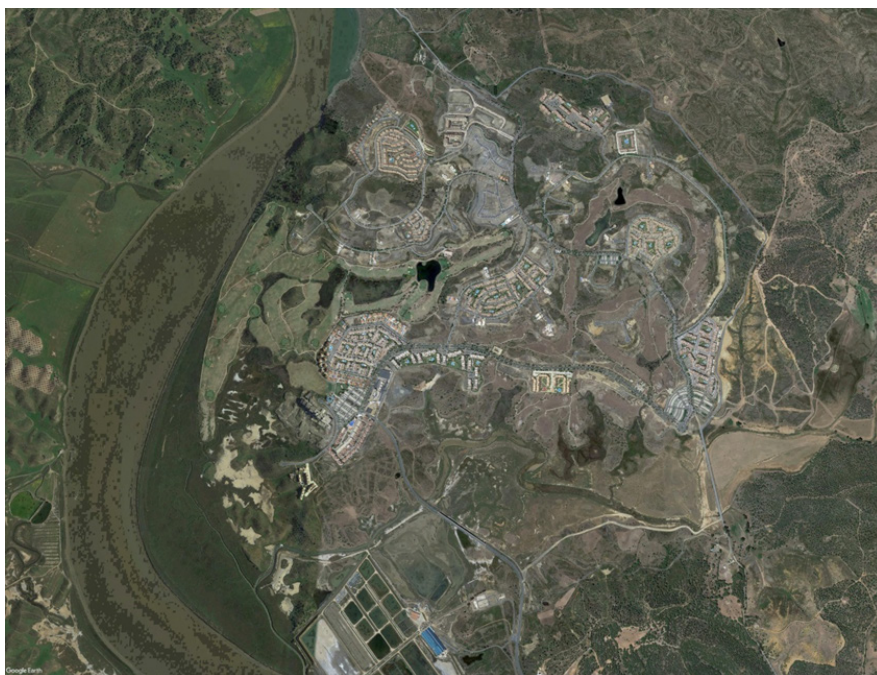


FIG. 5 / Urbanización turística “Costa Esuri” en Ayamonte (Huelva). Espacio urbano parcialmente consolidado y con elevada estacionalidad de uso.

Fuente: Google Earth

Así,

“el impacto territorial causado por la proliferación de Áreas de Oportunidad (un total de 123) en el Dominio Territorial del Litoral de Andalucía se traduce en promover la transformación urbanística de 153.692.700 m<sup>2</sup> de suelo actualmente clasificado, en su inmensa mayoría, como rústico o no urbanizable. Esta superficie se podría añadir –sin riesgo de comportar incumplimiento alguno de la Norma 45.4.a del POTA- al suelo urbanizable actualmente clasificado por el planeamiento urbanístico, cuya superficie se vería incrementada en un 35% hasta alcanzar las 59.308,32 hectáreas, cifra que representa el 83,32% de la superficie actual del suelo urbano”. (GÓRGOLAS, 2017 b).

En conclusión, existen unidades territoriales en el litoral andaluz donde el volumen de suelo urbanizable supera ampliamente el 80% de la superficie total del suelo urbano (Levante Almeriense, Centro Regional de Almería, Costa del Sol Oriental-Axarquía, Costa del Sol Occidental, Costa Noreste de Cádiz o Litoral Occidental de Huelva) y municipios, como se ha constatado anteriormente, donde esta proporción se dispara por encima del 100%. Al tiempo, muchas de las estructuras urbanas del sistema de asentamientos del litoral cuentan con indicadores de expansividad alarmantemente

elevados que, en el caso de municipios de fuerte condición turística, resultan expresivos de su dolorosa infrautilización durante la mayor parte del año (ver FIG. 5).

### 3. La parálisis crónica de las actuaciones de transformación urbanística pendientes de desarrollo en el litoral andaluz: ¿hipoteca u oportunidad?

El volumen de suelo -previsto en el planeamiento general de este conjunto de municipios- destinado al desarrollo de actuaciones urbanísticas -tanto de renovación o reforma de la ciudad existente como orientadas a nuevos crecimientos- asciende a 57.379,92 Has; es decir, 573,799 Km<sup>2</sup> afectados, mayoritariamente, por una situación de «parálisis crónica» desde los albores de la crisis inmobiliaria allá por el año 2008. A esta cifra cabe añadir más de 8.000 Has de suelo urbanizado no edificado, adormecido y desactivado (GORGOLAS, 2016). Estos datos, expresivos de una plétora de territorio indigerible, además de servir como constatación de la desmesura que ha acompañado las políticas urbanas durante la «década prodigiosa del cambio de milenio», debe ayudar a convencernos de la irrenunciable



necesidad de inyectar una pulsión regenerativa en las mismas, al objeto de reconducir esta herencia desde nuevos presupuestos de planificación urbana y territorial.

La situación patológica de estos «suelos letárgicos» se debe, entre otras razones: (a) a su dudosa viabilidad económica dado el radical cambio de escenario que ha operado en el precio de la vivienda<sup>5</sup> y su desajuste con la inversión efectuada en las adquisiciones de suelo; (b) a que su oferta residencial -cautiva de la vivienda unifamiliar y mal localizada- no se adapta a las necesidades reales de la población (VINUESA & PORRAS, 2017); y, sobre todo, (c) a la inadecuación del producto urbano resultante a los requerimientos de una ciudad sostenible, socialmente cohesionada, funcionalmente diversa y ambientalmente cualificada. Son territorios caracterizados, además, por un concepto distinto de vulnerabilidad que podríamos adjetivar de «financiera» y que se concreta en los activos cuyo control pasó, en su mayor parte, a manos del sistema bancario el cual, afectado por un bloqueo general, fue incapaz de visualizar una salida mínimamente razonable, adoptando una actitud pasiva ante el «tsunami territorial» que coadyuvó a crear (DAHER, 2013).

No obstante,

“lo más alarmante de la herencia recibida, además de su dimensión física y repercusión económica, es la parálisis de pensamiento que ha afectado, con especial intensidad, a las diferentes administraciones que, desorientadas y sin rumbo aparente, han reorientado sus políticas territoriales desde el “dejar hacer” efervescente de los años del tsunami, al “no saber qué hacer” de los años de crisis” (GÓRGOLAS, 2017 a: 60).

Así, ante las patologías territoriales expuestas, la administración municipal, con carácter general, ha adoptado una postura conformista y acomodaticia, dando por bueno los planteamientos de producción de nueva ciudad que caracterizan a la mayoría de estas «actuaciones nonatas» (bajísimas densidades residenciales, cautiverio de la vivienda unifamiliar, ausencia generalizada de servicios de proximidad) esperando que cambie la coyuntura económica y comience a fluir el crédito para culminar su desarrollo urbanístico. Estos suelos se encontrarían, en base a esta argumentación, suspendidos temporalmente, paralizados transitoriamente. En este sentido, advertir del peligro implícito a que esta espera pueda dar sus

frutos; así, expertos como el economista Julio Rodríguez -ex-presidente del Banco Hipotecario de España- están alertando de la incubación de una nueva burbuja inmobiliaria en nuestro país liderada, en este caso, por fondos de inversión extranjeros que han tomado el relevo del sector bancario a la hora de inyectar liquidez para las adquisiciones de suelo y el desarrollo de promociones inmobiliarias (CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, 2017: 61).

Sin embargo, pese a esta conducta política anhelante de tiempos pasados y las señales que apuntan a un nuevo florecimiento de la actividad inmobiliaria, no debe dudarse que la situación necesita de una «sacudida disciplinar» importante que reconduzca, en términos de sostenibilidad, la herencia recibida ya que, no debemos olvidar que

“las realidades físicas creadas por el boom inmobiliario, están aquí para quedarse. Constituirán una herencia con la que nosotros y las generaciones venideras deberemos inevitablemente lidiar durante largas décadas. Toda pretensión de negar esta realidad, de desconocerla o erradicarla no puede ser otra cosa que escapismo o quimera” (NEL-LO, 2012: 29).

#### 4. Una taxonomía de los «suelos inactivos» del litoral andaluz: cambio de modelo, alteración de planeamiento y supuestos indemnizatorios.

La casuística de las actuaciones de transformación urbanística paralizadas, inconclusas o inacabadas en las ciudades litorales andaluzas, es diversa: en la mayor parte de los casos el derrumbe del sector inmobiliario afectó a actuaciones que ni siquiera han emprendido su desarrollo; en otros casos, cuentan con su ordenación detallada aprobada definitivamente (Planes Parciales, Planes Especiales de Reforma Interior y Estudios de Detalle); hay desarrollos urbanísticos que han alcanzado la situación «legal y real de ejecución» al encontrarse, además de ordenados en detalle, equidistribuidos, sin haber iniciado la actividad de urbanización; finalmente, también hay ámbitos donde la urbanización está prácticamente concluida pero la mayoría - por no decir la totalidad- de las manzanas lucrativas se encuentran sin edificar por lo que, pese a haber alcanzado la condición legal de suelo urbano, constituyen espacios vacíos susceptibles de

<sup>5</sup> El precio de la vivienda en Andalucía, en el cuarto trimestre de 2017, alcanzó los 1.155 euros/m<sup>2</sup>. Desde los máximos alcanzados en 2007 -1.957 euros/m<sup>2</sup>-, este valor se ha de

preciado un 41%.

<https://www.tinsa.es/precio-vivienda/andalucia/>

ser reprogramados en base a nuevos criterios y objetivos de ordenación.

El extraordinario volumen de suelo inmovilizado existente en este dominio territorial -reseñado en el epígrafe anterior- debe alentar la ideación de estrategias de intervención innovadoras que eviten la necesidad de acudir a más clasificaciones de suelo rural, explorando nuevas formas de expresión de un urbanismo que apueste por el reciclaje, la redensificación y la reutilización, trasladando la aplicación de estos principios desde la fábrica urbana existente a esta «territorialidad incierta», al objeto de transformar en ciudad lo que hasta ahora son, simplemente, expectativas urbanísticas que fueron concebidas para conseguir un beneficio económico inmediato (AMAT, 2015: 6-37).

La crisis surgida de la explosión de la última burbuja inmobiliaria, demanda la metamorfosis del modelo territorial inducido por el frenesí de años atrás en un arquetipo más mesurado, ambientalmente sensible, socialmente cohesionado y expresivo, por tanto, de una nueva cultura urbana. Este cambio de patrón exige un urbanismo más innovador y menos agresivo, más consecuente con la función social que impregna y da sentido a esta disciplina, más atento a la calidad de los espacios urbanos, a responder a las necesidades reales de la población, a proporcionar viviendas dignas ubicadas en entornos urbanos integradores y amables. Un nuevo urbanismo que sepa apreciar su materia prima (el territorio, el suelo) como un recurso escaso que hay que saber transformar con el único objetivo de “hacer ciudad para los ciudadanos» y no como un activo financiero susceptible de ser «empaquetado y titulizado”.

Para ello, resulta imprescindible alterar la ordenación urbanística heredada a través de innovaciones del planeamiento general, capacidad plenamente reconocida en la legislación vigente y certificada por la jurisprudencia. No hay duda, por tanto, de la potestad que ostenta un nuevo PGOU para rectificar las equivocaciones del pasado. Ahora bien, la alteración no puede ser arbitraria y gratuita; debe contar con la justificación oportuna y, además, evitar interferencias en los derechos

de los propietarios que están cumpliendo convenientemente -en los plazos preceptivamente establecidos- con sus deberes urbanísticos, con la finalidad de no provocar responsabilidades patrimoniales en la Administración Local que comporten la satisfacción de las oportunas indemnizaciones. Se trata de una apreciación de importancia capital.

El «ius variandi» reconocido a la Administración<sup>6</sup> en el ejercicio de la función pública inherente a la planificación urbanística, no puede lesionar derechos adquiridos sin generar indemnizaciones<sup>7</sup>. Y para que no haya responsabilidad patrimonial de la Administración, se precisa que los promotores de las actuaciones urbanísticas hayan incurrido en el incumplimiento de los plazos establecidos para satisfacer sus deberes urbanísticos (de cesión, equidistribución, urbanización y edificación) y que, además, esta situación no sea imputable a la Administración actuante.

Muchos de los discursos que se despliegan en la actualidad, solicitando medidas de choque extremas (desclasificación de la mayor parte del suelo urbanizable, la desurbanización de la totalidad del suelo urbano vacante de edificación que no se considere preciso para satisfacer las necesidades reales de la población, etc) no suelen tener en cuenta estas «reglas del juego», por lo que su aplicación puede hacer incurrir a las Administraciones en responsabilidades patrimoniales que devengan indemnizaciones económicas totalmente inasumibles para las maltrechas arcas públicas. Frente al, quizás excesivo, atrevimiento de estos enfoques, es recomendable actuar con sensatez y cautela, diagnosticando acertadamente la situación urbanística de partida para tomar decisiones ajustadas, racionales y mesuradas, al objeto de no gravar económicamente la acción planificadora de los ayuntamientos.

Para ello, conviene realizar una taxonomía del caleidoscópico escenario urbanístico al que debemos enfrentarnos para reconducir los actuales modelos territoriales. La exposición a realizar se va a centrar en los casos que expresan con mayor nitidez la sinrazón territorial

<sup>6</sup> “Esta Sala del Tribunal Supremo ha señalado en numerosas sentencias -sirvan de muestra las sentencias de 9 de marzo de 2011 (casación 3037/2008), 14 de febrero de 2007 (casación 5245/2003) y 28 de diciembre de 2005 (casación 6207 / 2002)- que la potestad para revisar o modificar el planeamiento es discrecional ( ius variandi ), de modo que, dentro de los márgenes establecidos en la normativa aplicable, el planificador urbanístico dispone de libertad para escoger, entre las distintas alternativas posibles, la que considere más conveniente para la mejor satisfacción del interés público”. (FJ 4). Sentencia del Tribunal Supremo de 22 septiembre 2011 (Recurso de Casación 1217/2008).

<sup>7</sup> El Artículo 48 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRU) regula los supuestos indemnizatorios estableciendo que «dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos provocada por la alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística (...) siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración».

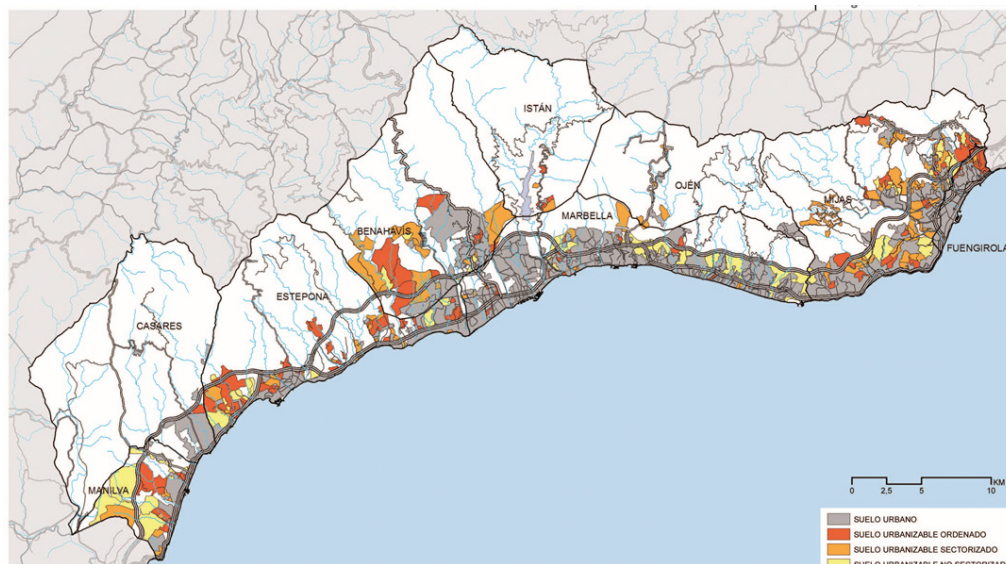


FIG. 6 / El suelo urbanizable en la unidad territorial de la Costa del Sol Occidental

Fuente: Territorio y Ciudad SLP.

existente. Es decir: (a) el importante volumen de suelo urbanizable inactivo a causa de la, aún significativa, parálisis del sector inmobiliario, y (b) el suelo urbanizado afectado por la repentina deflagración de la última burbuja inmobiliaria, generando una suerte de «ciudad nonata» llena de incertidumbres y vacilaciones sobre la orientación regenerativa a emprender y causante -dada su difícil asimilación- de una perplejidad y asombro social sin precedentes.

#### 4.1. La «ciudad expectante»: tipificación del suelo urbanizable y capacidad para impulsar su «reordenación pacífica».

En primer lugar, se procede a diagnosticar el amplio abanico de situaciones en las que se puede encontrar el suelo urbanizable del litoral andaluz que se encuentra pendiente de desarrollo: (a) no sectorizado, (b) sectorizado, (c) ordenado y (d) en «situación legal y real de ejecución». Pese a este amplio repertorio situacional, conviene precisar que el suelo urbanizable -independientemente de su categoría y situación procedimental-, se encuentra en «situación básica rural» hasta tanto no haya

concluido la ejecución de la obra urbanizadora, en cuyo caso pasará a «situación básica de suelo urbanizado»<sup>8</sup> (ver FIG. 6). La taxonomía efectuada y la evaluación sobre la posibilidad de acometer una reordenación pacífica y viable en el suelo urbanizable -haciendo uso de la potestad discrecional conferida a la acción planificadora para innovar la situación urbanística heredada-, se han circunscrito a los siguientes supuestos:

1. El suelo urbanizable no sectorizado, categoría de «suelo de reserva» en la que, mientras no se acuerde su sectorización, el régimen aplicable, en cumplimiento del artículo 50 C) de la LOUA, es el del suelo no urbanizable de carácter rural. Así, cualquier alteración en la ordenación urbanística de estos suelos, incluso la promoción de su reclasificación como suelo rústico, no comportaría indemnización.
2. El suelo urbanizable sectorizado, sometido al cumplimiento de una programación temporal al destinarse a cubrir «certidumbres hipotéticas» sobre las necesidades de crecimiento urbano. Pues bien, los plazos establecidos en esta categoría urbanística -para el ejercicio de los deberes a ejercitar por la iniciativa privada- en el planeamiento

<sup>8</sup> Según el Artículo 21 del TRLSRU, está en la situación de suelo rural, el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización. Al tiempo, en el

apartado 3 se regula que se encuentra en la situación de suelo urbanizado el que, estando legalmente integrado en una malla urbana (...) cumpla, entre otras, la condición de haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.

general de los municipios litorales se estiman, sustancialmente, vencidos. Esta afirmación se sustenta en la constatación de que la mayor parte de estos PGOUs no se encuentran adaptados no ya al POTA (en vigor desde diciembre de 2006)<sup>9</sup> sino siquiera plenamente a la LOUA (vigente desde 20 enero de 2003). Así, de los 74 municipios analizados en la Tesis Doctoral de referencia (GORGOLAS, 2016), sólo 21<sup>10</sup> (el 28,4%) contaban, a fecha de 2015, con su PGOU adaptado plenamente a la LOUA y 14<sup>11</sup> (el 20%) al POTA. La actualización del planeamiento vigente a la legislación urbanística, en el conjunto de Andalucía, tampoco está generalizada. Así, según datos estadísticos aportados por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, los municipios con planeamiento general plenamente adaptado a la LOUA ascendían, en dicha fecha, a 161 (el 20,7% de los 778 existentes en la región) y en 2017, esta cifra apenas se había incrementado en cinco unidades, hasta alcanzar los 166 (el 21,3% del total).

El único supuesto que podría provocar la existencia de algún sector con su programación en vigor, es el que deviene de la formulación de Adaptaciones Parciales a la LOUA, instrumento regulado en el Decreto 11/2008, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas. Este texto diseña un mecanismo de adaptación parcial a la legislación urbanística meramente nominativo, que impide cualquier alteración concerniente a la ordenación estructural, salvo el reconocimiento de clasificaciones de suelo sobrevenidas, alteraciones provocadas por la legislación sectorial y la planificación territorial, más los cambios - explicitados en el párrafo siguiente- precisos para incrementar la oferta de vivienda protegida. Ello ha permitido prolongar la vigencia de modelos de ciudad expansivos que, en su mayor parte -y por causa de esta decisión de política territorial- aún continúan activos.

En el universo de municipios del dominio territorial del litoral andaluz, se encuentran en esta paradójica situación un total de 42 municipios (el 56,75% de los 74 analizados) y en el conjunto de la región existen, a día de hoy, 356 municipios (el 45,8% del total) con planeamiento general adaptado «solo» parcialmente a la LOUA.

A finales de 2005, entró en vigor la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, cuya Disposición Transitoria Única, en su apartado 2, exigía incorporar la reserva de vivienda protegida -regulada en el artículo 10 de la LOUA- en el suelo urbanizable sectorizado de uso residencial cuya ordenación detallada no estuviese, al menos, aprobada inicialmente antes del 20 de enero de 2007; es decir, al cumplirse cuatro años de vigencia de la LOUA. Pues bien, dado que el objetivo declarado del Decreto 11/2008 era incrementar la oferta de suelo urbanizado para la construcción de viviendas protegidas, se obligó a que las Adaptaciones Parciales diesen cumplimiento a esta determinación legal. Así, pese a que la aproximación a la citada fecha límite, provocó una importante aceleración en la formulación de Planes Parciales en toda la región -al objeto de obviar dicha exigencia- hubo sectores de suelo urbanizable cuyas determinaciones urbanísticas fueron alteradas -mediante incrementos de edificabilidad y/o densidad- para incorporar el porcentaje de edificabilidad, legalmente establecido, destinado a vivienda protegida. En estos casos, podría interpretarse que su programación cuatrienal, computa a partir de la aprobación definitiva del instrumento de Adaptación Parcial y no desde la fecha de entrada en vigor del planeamiento general original. Ahora bien, al constatar que la mayor parte de estos documentos se formularon en el trienio 2008-2011 (concretamente, el 80% (277) de las 356 Adaptaciones Parciales vigentes en 2017), cabe presumir que el número de sectores de suelo urbanizable sectorizado cuyos plazos de programación, por esta causa, se encuentran vigentes, va a ser testimonial.

<sup>9</sup> En la exposición de motivos del Decreto 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía se afirma que de los 62 municipios costeros solo 10 han revisado sus planes para adaptarse al Plan regional. Y este porcentaje no es superior en el conjunto de Andalucía donde de los 595 municipios con planeamiento solo 68 (11%) se han aprobado con posterioridad, y están, por tanto, adaptados al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

<sup>10</sup> Se trata de los municipios de Almonte, Isla Cristina y Lepe

en la provincia de Huelva. Barbate, Cádiz, Chiclana de la Frontera, Chipiona, Conil de la Frontera, El Puerto de Santa María, Jerez de la Frontera, Los Barrios, Puerto Real y San Fernando en la provincia de Cádiz. Benalmádena, Fuengirola y Málaga, en la provincia de Málaga. Motril en la provincia de Granada y Cuevas de Almanzora, El Ejido, Pulpí y Roquetas de Mar, en la provincia de Almería.

<sup>11</sup> Los relacionados en el punto anterior, salvo Almonte, Lepe, Barbate, Chipiona, Benalmádena, Motril y Pulpí.



Por último, también podría encontrarse dentro de los plazos establecidos para el cumplimiento de los deberes urbanísticos, el suelo urbanizable sectorizado proveniente de Planes de Sectorización aprobados definitivamente dentro de los ocho años anteriores al momento en que estemos verificando la vigencia de su programación. En todo caso, conviene puntualizar que, si bien no es descartable, es muy poco probable que se hayan producido aprobaciones de Planes de Sectorización en el litoral andaluz entre los años 2007 y 2012. A partir de esa fecha, la entrada en escena del Decreto 5/2012, de 27 de Noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, impide el desarrollo de suelos urbanizables no sectorizados, en aquellos municipios inadaptados al Plan Regional, cuyo contenido residencial -por sí solo o unido al previsto en el crecimiento urbano programado pendiente de desarrollo- supere los límites al crecimiento regulados en su Norma 45.4.a, circunstancia que, como se ha visto, afecta a la mayoría de los municipios litorales analizados.

No obstante, la reciente reverberación inmobiliaria observada en las unidades territoriales más dinámicas de la región -especialmente la Costa del Sol Occidental- unido a la laxitud de la Administración Autonómica<sup>12</sup> a la hora de valorar el crecimiento urbano computable a efectos del cumplimiento de la Norma 45.4.a del POTA, está alentando el desarrollo reciente de iniciativas, tanto de suelos urbanizables sectorizados como no sectorizados, en municipios con PGOUs obsoletos y desactualizados. Aún es pronto para poder apreciar sus consecuencias. En cualquier caso, salvando la incidencia de estos efectos aún impredecibles, la conclusión que cabe extraer es que un significativo volumen del suelo urbanizable sectorizado del litoral andaluz se encuentra en situación de incumplimiento de los plazos establecidos para su desarrollo y, por tanto, cualquier alteración a promover por una innovación del planeamiento general vigente, estaría exenta de indemnizaciones.

3. El siguiente supuesto evaluado es el suelo urbanizable ordenado; es decir, aquel que, según el artículo 47 a) de la LOUA, cuenta con la ordenación detallada precisa para legitimar la actividad de ejecución, pero aún no se ha efectuado la equidistribución de cargas y beneficios. Existen unidades territoriales en el litoral andaluz donde esta categoría de suelo urbanizable tiene una incidencia importante, por lo que una correcta evaluación de su situación procedimental de cara a promover mejoras sustantivas en la ordenación detallada, resulta esencial. Por ejemplo, en la Costa del Sol Occidental, el suelo urbanizable ordenado no equidistribuido cuenta con una superficie total aproximada de 1.455 hectáreas, una densidad media de 17,45 viviendas/hectárea y una vocación funcional destinada, mayoritariamente, al turismo residencial-vacacional que ha orillado a la práctica irrelevancia al alojamiento reglado.

A falta de un estudio pormenorizado de la situación de cada sector, cabe inferir -dada la parálisis urbanística que ha afectado a la región andaluza desde el inicio de la crisis hasta fechas recientes- que un número importante de sectores de suelo urbanizable ordenado no equidistribuido cuentan con su ordenación detallada aprobada definitivamente antes del año 2008. Por ello, resulta razonable presumir el vencimiento mayoritario de los plazos estipulados -en el Plan de Etapas de los preceptivos Planes Parciales- para el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución, urbanización y edificación. Así, ante cualquier alteración propuesta -incluso si se impide el desarrollo de la actuación urbanística- sólo sería indemnizable el coste de formulación de los documentos urbanísticos que se hayan elaborado<sup>13</sup>. No obstante, es recomendable que los planteamientos que comporten el impedimento de la actuación urbanística, promoviendo su reclasificación como suelo rústico, sean selectivos, recludiéndose a situaciones de manifiesta inadecuación territorial cuya reversión sea incuestionable.

4. Situación distinta es la que presenta el suelo urbanizable ordenado que ha alcanzado la

<sup>12</sup> La interpretación de la Norma 45.4.a del POTA se ha regulado mediante la formulación -por parte de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático de la Junta de Andalucía- de diferentes Instrucciones administrativas (1/2007, 1/2012, 1/2013 y 1/2014) al objeto de dirigir la elaboración, por sus órganos técnicos, de los preceptivos informes destinados a regular la "incidencia territorial" de las innovaciones de planeamiento general

aprobadas inicialmente. Estas Instrucciones -especialmente la 1/2014 actualmente en vigor- han avalado una sistemática superación de los límites impuestos al crecimiento urbanístico en la citada Norma.

<sup>13</sup> En esta situación, ante una eventual alteración que impidiese la actuación o mermase sus condiciones de desarrollo, no sería aplicable el artículo 38 del TRLSRU.



«situación legal y real de ejecución», por tener aprobada la ordenación detallada y aprobado e inscrito en el registro de la propiedad el correspondiente instrumento de equidistribución de beneficios y cargas. Volviendo al caso de la Costa del Sol Occidental, en esta unidad territorial se han detectado 2.784,8 hectáreas de suelo urbanizable en esta situación procedimental, con una densidad media aproximada de 17,21 viviendas/hectárea y cautivo de una dimensión inmobiliario-residencial excesiva, por lo que parece lógico, cuanto menos, plantearse la conveniencia de repensar sus determinaciones urbanísticas. Máxime, cuando un número significativo de estos desarrollos urbanísticos se encuentran aún paralizados.

En este caso, la problemática ocasionada por una posible alteración de las determinaciones urbanísticas en vigor, se agrava exponencialmente por las dificultades de gestión que se ocasionarían al haberse producido la equidistribución, es decir, el reparto del aprovechamiento lucrativo -y de las cargas urbanísticas- entre todos los participantes en la actuación urbanística -propietarios de suelo y/o agente urbanizador, propietarios de sistemas generales adscritos y Administración actuante- a los que, incluso, se han podido incorporar nuevos actores sobrevenidos caso de haberse realizado alguna transmisión patrimonial (venta de parcelas o manzanas). Por ello, se desaconseja tomar decisiones que impidan el desarrollo urbanístico de la actuación, o promover cambios sustanciales en la ordenación detallada vigente.

En este supuesto resultaría más conveniente plantear alteraciones puntuales y selectivas, vinculando la posibilidad de incrementar el aprovechamiento en determinadas parcelas con su liberación en otras donde localizar nuevas dotaciones y zonas verdes. De esta manera, se podrían suscitar mayores densidades netas (reformulaciones tipológicas) e hibridaciones funcionales a la búsqueda de una mejora sustancial en los índices de compacidad urbana del desarrollo urbanístico en cuestión. Sólo en supuestos de una estructura de la propiedad reducida -han sido muchos los desarrollos urbanísticos de propietario único que aún mantienen esta condición una vez producida la reparcelación- es razonable orquestar

estrategias que promuevan una reordenación total de la actuación urbanística. En cualquier caso, independientemente del alcance y profundidad de los cambios propuestos, sería preciso innovar el Plan Parcial original y modificar la equidistribución aprobada.

#### 4.2. La «ciudad nonata»: el suelo en «situación básica de urbanizado» no edificado.

El último supuesto de la taxonomía realizada, se corresponde con los terrenos que han alcanzado, por ejecución de planeamiento, la situación básica de suelo urbanizado, pero se encuentran vacantes de edificación en su práctica totalidad (GAJA, 2015: 16). Para visualizar la problemática subyacente a esta situación de devastación urbana, sirvan -de nuevo- los datos existentes en la unidad subregional de la Costa del Sol Occidental, en la que la superficie del «suelo urbanizado no edificado» asciende a 1.330,70 hectáreas<sup>14</sup>. Esta cifra representa un ratio de 33,6 m<sup>2</sup> de suelo urbanizado no edificado por habitante, un 38% superior al existente en la totalidad de la región andaluza, lo cual revela la intensidad diferencial que, en la Costa del Sol, tuvo la abrupta paralización del sector inmobiliario a causa de la crisis económica post-burbuja. Su edificabilidad neta media apenas alcanza el valor de 0,4 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> -dato expresivo del predominio de tipologías edificatorias extensivas- y el potencial de viviendas que presenta se mueve en torno a las 40.000 unidades, cifra que daría cobertura a las necesidades residenciales de 96.000 habitantes; es decir, el 24,24% de la población actual de esta unidad territorial.

En esta categoría taxonómica, la necesidad de intervenir se sustenta en la inadecuación de los criterios de ordenación que han guiado su ejecución urbanística a causa, principalmente, de unos parámetros manifiestamente mejorables en materia de densidad residencial y mezcla de usos. Es decir, en innumerables ocasiones, este paisaje urbanizado abandonado y desatendido, pese a constituir jurídicamente un suelo urbano consolidado, presenta, en términos urbanísticos, patologías, deficiencias y disfuncionalidades que es preciso revertir. Podría decirse que se trata de un «suelo urbano consolidado equivocadamente». El caso del municipio litoral de Casares, perteneciente a la Costa del Sol Occidental, resulta paradigmático de esta circunstancia toda vez que, aproximadamente, la mitad de su suelo urbanizado -unas 300 hectáreas- está, a día de

<sup>14</sup>Dato extraído de la superficie de “parcelas catastrales urbanas sin edificar” del año 2017. [www.catastro.meh.es](http://www.catastro.meh.es)



FIG. 7 / Imagen del núcleo costero de Casares (Málaga).

Fuente: Google Earth.

hoy, sin edificar y con una capacidad residencial no materializada superior a las 5.500 viviendas (GÓRGOLAS, 2106) (ver FIG. 7).

Hay, por tanto, que intentar corregir los errores cometidos. Sin embargo, el establecimiento de estrategias de ordenación con la finalidad de revertir o, al menos, mitigar esta situación precisa atender a los preceptos legales que obligan a que toda intervención en el suelo urbano consolidado, si no se quiere acudir a la expropiación por parte de la Administración, implica plantear incrementos de aprovechamientos que compensen las nuevas cargas urbanísticas a asumir por unos propietarios que, no se olvide, cuentan con sus derechos de aprovechamiento correctamente patrimonializados. Por eso, en estas situaciones urbanísticas no caben apuestas desbocadas que radicalicen el sentido de la recualificación perseguida, ya que esta actitud puede conducir a una equivocación aún mayor a la que fundamenta la transformación urbanística propuesta.

En conclusión, la posibilidad de instrumentar acciones de mejora en estos suelos va a ser parcial y selectiva y, sólo en casos concretos, mediante una reordenación completa -acordada

con los propietarios de los aprovechamientos patrimonializados- del ámbito urbanizado (ver FIG. 8).

## 5. Directrices de ordenación para promover el «decrecimiento sensato» de los modelos territoriales existentes en el litoral andaluz.

“Durante la última década están apareciendo nuevas propuestas interpretativas que tratan de enfrentar los problemas ambientales y desafíos de las sociedades actuales. El paradigma del decrecimiento es una de ellas. Partiendo de la premisa de que un crecimiento económico infinito en un planeta naturalmente finito es insostenible e imposible, el decrecimiento revisa el comportamiento de las sociedades en sobrecrecimiento, proponiendo un cambio de rumbo definitivo, necesario para resolver las deudas sociales y ecológicas del planeta” (AMAT, 2015: 9).

En este epígrafe se exponen un conjunto de

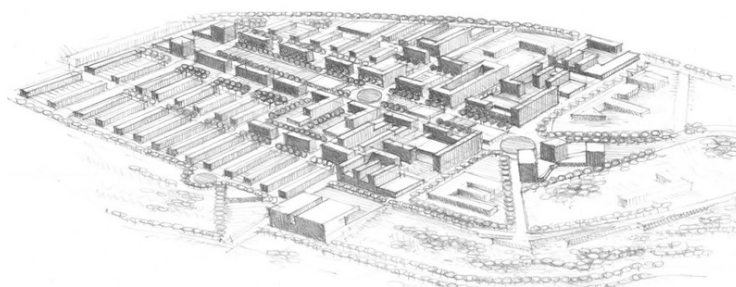


FIG. 8 / **Área de los Cercadillos en Alcalá de Guadaira (Sevilla). Ejemplo de reordenación integral de un ámbito de suelo urbanizado no edificado. PGOU de Alcalá de Guadaira.**

*Fuente:* Territorio y Ciudad SLP. Dibujo del autor

criterios, directrices y recomendaciones de ordenación para impulsar un cambio de ciclo en la planificación urbanística y territorial del dominio territorial del litoral andaluz. Esta deliberación quiere significarse como una apuesta por transformar la crisis en oportunidad, el decaimiento en esperanza, acudiendo a la innovación urbanística como fórmula eficaz para reconducir los patrones de producción de ciudad hasta ahora empleados, entre los que la perpetuación de las actuaciones urbanísticas pendientes de desarrollo, confiriéndoles el «rango de intocables» a la espera de tiempos mejores, asume un papel relevante. Esta afirmación cuenta con dos manifestaciones sintomáticas que se reproducen a lo largo del litoral andaluz: (a) el sometimiento a una suerte de hibernación de las políticas urbano-territoriales instrumentadas por muchos gobiernos locales, confiriendo validez al planeamiento general vigente y, (b) la aceptación sumisa y generalizada, en los escasos procesos

de revisión de planeamiento general que se encuentran activos, de la herencia urbanística recibida.

Para finalizar, se realiza una hipótesis de aplicación de las directrices expuestas a la situación urbanística existente en el universo de municipios del dominio territorial del litoral, al objeto de verificar la dimensión y el alcance del «decrecimiento sensato» que se generaría en sus actuales modelos urbano-territoriales.

### 5.1. Estrategias para reconducir la herencia recibida: el “urbanismo des-den”

Analizada la taxonomía expresiva de la situación urbanística existente en el litoral andaluz y diagnosticada la factibilidad de promover su alteración a través de innovaciones de los PGOU



vigentes, en este epígrafe se procede a exponer directrices de ordenación que coadyuven a reconducir los excesos de los actuales modelos urbano-territoriales caracterizados, como ya se ha expuesto, por dos situaciones patológicas: (a) la sobredimensión del suelo urbanizable, recurrente y obsesivo argumento empleado por una planificación urbanística siempre reclamante de más territorio, siempre demandante de mayor cuota de crecimiento y (b) el dramático abandono del suelo que ha alcanzado la condición jurídica de urbano -por haber concluido las obras de urbanización pertinentes- pero en el que aún resta por materializar la práctica totalidad de la edificabilidad admitida; es decir, un suelo con sus aprovechamientos «patrimonializados pero no materializados». Ambas situaciones precisan de directrices para su reordenación que, siendo similares en sus finalidades, requieren medidas específicas que comportan el desarrollo de técnicas instrumentales diferenciadas.

El objetivo de este ejercicio exploratorio y deliberativo, además de aportar una respuesta reductiva de la sobredimensión existente, es contribuir a optimizar un capital físico que se encuentra desahuciado y sin perspectivas de futuro, con la finalidad de crear unos espacios urbanos mejor adaptados a las necesidades reales de la población, más sostenibles, equitativos, socialmente diversos y funcionalmente complejos.

Como podremos observar a continuación, la práctica totalidad de las soluciones propuestas cuenta con el aval de la legislación urbanística vigente en la Comunidad Autónoma de Andalucía. No obstante, con el ánimo de aportar nuevos recursos instrumentales para ampliar la capacidad de intervenir en el territorio -al objeto de corregir las patologías causadas por el tsunami urbanizador de la década prodigiosa- se propondrán soluciones que precisarían de las matizaciones oportunas del actual marco legislativo. Sirvan, por tanto, las siguientes reflexiones tanto para exponer las posibilidades de las que disponemos en tiempo real, como para reclamar mejoras legislativas que permitan desarrollar nuevas directrices de ordenación que faciliten la reconducción de los modelos de ciudad vigentes hacia parámetros de sostenibilidad urbana y territorial.

Estas soluciones tentativas tratan de estimular un nuevo «urbanismo des-den», regenerativo y transformacional, fundamentado en dos principios

básicos: (a) la reducción de la compulsión consumista de los actuales modelos territoriales mediante la aplicación de estrategias de «desclasificación, descalificación, desurbanización y descategorización». Este principio promueve un cambio de rumbo, un viraje trascendental en el uso habitual de las principales técnicas instrumentales de planificación y ejecución material de ciudad: la clasificación y categorización del suelo, la calificación urbanística -global y pormenorizada- y, finalmente, la ejecución de la obra urbanizadora, y (b) la promoción de mayores índices de compacidad urbana a través de la «densificación» de aquellos suelos urbanos y urbanizables -caracterizados por bajas densidades residenciales y desnutrición funcional- que presenten aptitudes contrastadas para integrarse racionalmente en un nuevo modelo de ciudad sostenible.

La estrategia de desclasificación implica restituir a su anterior condición rural, la totalidad del suelo urbanizable no sectorizado y aquellos ámbitos clasificados como urbanizables sectorizados que exceden los límites al crecimiento -superficial y/o poblacional- establecidos en la Norma 45.4.a del POTA. Excepcionalmente, podría plantearse la desclasificación de algún sector del suelo urbanizable ordenado -se encuentre o no en «situación legal y real de ejecución»- así como de algún ámbito que, en ejecución del planeamiento, haya alcanzado la situación básica de suelo urbanizado pero se encuentre vacante de edificación. La recomendación para estos casos es recluir la decisión a situaciones concretas y específicas donde la afección ambiental o la irracionalidad manifiesta del mantenimiento del statu quo actual, exijan adoptarla ya que, no olvidemos que nos encontramos en supuestos que comportan indemnizaciones, especialmente gravosas para el suelo que ha alcanzado la condición jurídica de «urbano consolidado».

Por su parte, la estrategia de descalificación consiste, sintéticamente, en detraer el aprovechamiento lucrativo de determinados suelos para transferirlo a otros. Su expresión instrumental, en el marco legislativo actual, son las «actuaciones de dotación» del suelo urbano<sup>15</sup>, que permiten incrementar el aprovechamiento de una parcela/s a costa de transferir el otorgado en otra/s, que quedaría recalificada como dotación pública al objeto de ampliar la oferta dotacional existente en proporción al incremento propuesto. Este

<sup>15</sup> El artículo 7 1.b) del TRLSRU, regula las actuaciones de dotación, considerando como tales «las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor

edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste».





FIG. 9 / Operación de «descalificación, densificación y desurbanización» en el suelo urbanizado del núcleo costero de Casares (Málaga).

Fuente: Territorio y Ciudad SLP. Dibujos del autor.

supuesto del suelo urbano se encuentra, además, reconocido en la actual LOUA en su artículo 45.2.B) c)<sup>16</sup>. El objetivo de esta estrategia es doble -densificación selectiva y mejora dotacional de la ciudad existente- y, para su desarrollo pleno, precisa de la aplicación conjunta de las técnicas de densificación y desurbanización.

Efectivamente, la decisión de transferir el aprovechamiento lucrativo de un determinado terreno entraña, indefectiblemente, el incremento, la intensificación, la densificación de los suelos destinatarios de la transferencia. Al tiempo, los terrenos descalificados, es decir, aquellos cuyo aprovechamiento lucrativo se transfiere, podrían destinarse a usos públicos y ciudadanos:

equipamientos y/o zonas verdes. Esta estrategia es idónea para promover (a) una red de pequeñas centralidades locales correctamente distribuidas por el tejido suburbano, (b) implementar unos estándares razonables de equipamientos de proximidad que enriquezcan las relaciones de vecindad en una periferia residencial dominada por actitudes individualistas y mixofóbicas (BAUMAN, 2006: 32-33), (c) ampliar el tejido social de este espacio urbano nonato, introduciendo nuevas tipologías residenciales inductoras de sociodiversidad, y (d) incrementar los índices de permeabilidad del suelo reduciendo la artificialización subyacente al binomio urbanización-edificación al promover la desurbanización de parcelas descalificadas que se integrarían en

<sup>16</sup> Este precepto regula el supuesto de suelo urbano no consolidado que «precisa de un incremento o mejora de dotaciones, así como en su caso de los servicios públicos y de urbanización existentes, por causa de un incremento del aprovechamiento objetivo derivado de un aumento de

edificabilidad, densidad o de cambio de uso que el instrumento de planeamiento atribuya o reconozca en parcelas integradas en áreas homogéneas respecto al aprovechamiento preexistente».

la infraestructura verde pública de la ciudad – recalificadas como espacios libres- y cuyo destino debería ser experimental e innovador, apostando por desplegar nuevas actividades vinculadas con las funciones ambientales del espacio abierto y con la agricultura urbana como opción que integra productividad del suelo con ocio activo de la población (GAJA, 2013: 313-353) (ver Fig 9).

Las técnicas de regeneración urbanística expuestas en los párrafos precedentes, están reconocidas en la legislación urbanística vigente, tanto estatal como autonómica. Su activación, por tanto, no precisa de cambios legislativos sino, simplemente, de una voluntad política firme y decidida por cambiar el rumbo de los modelos de ciudad establecidos en el planeamiento urbano vigente. Sin embargo, la situación del suelo urbanizable que no es preciso desclasificar -por encontrarse dentro de los límites impuestos al crecimiento urbano en el POTA- es distinta ya que, al caracterizarse, por lo general, por bajas densidades residenciales y un monofuncionalismo lacerante, es imprescindible que se establezcan medidas complementarias de reordenación, orientadas a incrementar sus niveles de compacidad y complejidad.

A tal efecto, convendría valorar la conveniencia de trasladar al suelo urbanizable la técnica de las «transferencias de aprovechamiento» regulada para el suelo urbano, con el objetivo de poder «descalificar», liberar de aprovechamiento, los sectores peor emplazados -los más alejados de la ciudad consolidada- y transferirlo a los mejor localizados para densificarlos a fin de promover un modelo de crecimiento más compacto. Esta transferencia comportaría la «descategorización» -tránsito de urbanizable sectorizado a urbanizable no sectorizado- de los sectores descalificados que pasarían a integrar el Patrimonio Público del Suelo. Es decir, la «descategorización inmanente a la descalificación» se vincularía a la cesión obligatoria y gratuita de estos terrenos a la administración actuante, toda vez que persistiría el reconocimiento, a los propietarios del suelo, del aprovechamiento patrimonializable, si bien relocalizado en los ámbitos receptores de la transferencia que van a seguir manteniendo la clasificación de urbanizables sectorizados. (GORGOLAS, 2018 a: 60).

En conclusión, una vez eliminada la superficie de suelo urbanizable inadecuada por excesiva -a través de la estrategia de desclasificación-, mediante esta acción combinada de operaciones de «descategorización, descalificación y densificación» -aplicable en el suelo urbanizable sectorizado cumplidor de la Norma 45.4.a del POTA - se conseguiría reducir y compactar el crecimiento previsible en los tiempos de

programación temporal del PGOU. Por su parte, el suelo urbanizable liberado de aprovechamiento podría emplearse, a corto plazo, para desarrollar funciones ambientales (energías renovables, agricultura periurbana) y, caso de resultar necesario, para acoger -a largo plazo- desarrollos urbanísticos en un nuevo marco operacional caracterizado por el dominio público del mercado del suelo.

Para desarrollar esta estrategia se precisa modificar el presente marco legislativo al objeto de admitir un nuevo tipo de «Área de Reparto para la transferencia de aprovechamientos patrimonializables del suelo urbanizable» con el objetivo expreso de promover la compacidad del crecimiento urbano del nuevo modelo de ciudad a prever en una revisión del planeamiento general. La aplicación de esta nueva técnica instrumental debería quedar indisolublemente ligada a la imposibilidad de reclasificar más suelo rústico.

Con esta estrategia se estarían consiguiendo una serie de objetivos de ordenación de vital importancia: (a) promover la densificación del suelo urbanizable sectorizado que presente localizaciones más idóneas para fomentar la compacidad urbana; (b) evitar nuevas clasificaciones urbanísticas de suelo rústico; (c) posibilitar el control, a futuro, del mercado de suelo por parte de la administración pública; (d) destinar el suelo liberado de aprovechamiento, en primera instancia, al desarrollo de funciones ambientales-ecológicas, y (e) facilitar la aceptación de esta estrategia por parte de los propietarios afectados, que siguen manteniendo la capacidad de patrimonializar sus aprovechamientos, si bien transferidos a otros sectores.

## 5.2. Aplicación de las directrices del «urbanismo des-den» en el litoral andaluz.

El objetivo de este apartado final, es realizar una hipótesis sobre los efectos que la aplicación de las directrices y técnicas instrumentales expuestas, tendría en los modelos territoriales vigentes en los municipios del dominio territorial del litoral.

En el trabajo de investigación (GORGOLAS, 2016) que ha aprovisionado de información este artículo, se aportan los siguientes datos: (a) en el conjunto de municipios analizado, la población censada ascendía -padrón municipal del año 2014- a 3.478.555 habitantes; es decir, más del 40% de la población total andaluza y (b) el suelo total clasificado -115.119,03 Has (1.151,19 Km<sup>2</sup>)- se encontraba distribuido, entre las diferentes clases de suelo, de la forma que sigue: (1) suelo

urbano consolidado: 57.739,11 Has (50,16 % del total), (2) suelo urbano no consolidado: 13.440,87 Has (11,68 % del total), (3) suelo urbanizable con delimitación sectorial: 32.157,45 Has (27,94% del total). (4) suelo urbanizable no sectorizado: 11.781,60 Has (10,22% del total).

Según las directrices expuestas en el apartado anterior, la estrategia de desclasificación sería aplicable, sin peligro de generar indemnizaciones, a la totalidad del suelo urbanizable no sectorizado y al suelo urbanizable sectorizado que exceda los límites al crecimiento -superficial y/o poblacional- establecidos en el POTA. El techo residencial máximo admitido, para este universo de municipios, en su Norma 45.4.a -aplicando el límite de crecimiento poblacional estipulado (el 30% de la población existente) y el parámetro conversor de 2,4 habitantes/vivienda oficializado en la Comunidad Andaluza- es de 434.819 viviendas.

En el apartado donde se ha escenificado la situación urbanística de los municipios litorales, se expuso que el techo residencial pendiente de desarrollo en el suelo urbanizable asciende a la insólita cifra de 937.080 viviendas, luego sería factible promover la desclasificación de más del 50% del actual suelo urbanizable -22.000 hectáreas que serían restituidas a su condición rústica original- y la detracción de más de medio millón de viviendas.

Por otro lado, la aplicación conjunta de estrategias de «desclasificación, densificación y desurbanización» en el suelo urbano consolidado vacante de edificación -a través de la activación de la técnica de las «actuaciones de dotación» antes expuesta- adquiere un notable protagonismo. Según los datos del SIOSE del año 2.009, la superficie de categorización urbana «artificial no edificada» en Andalucía era de 20.553,6 hectáreas<sup>17</sup> (MOREIRA, 2011). Esta cifra -relacionada con la población regional de esa fecha (8.440.300 habitantes)- nos da un indicador de 24,35 m<sup>2</sup> de suelo artificial no edificado/ habitante. Aplicando este parámetro a la población censada en los municipios contemplados en este estudio, se estima la existencia, en el sistema de ciudades litorales, de una superficie de «suelo urbano consolidado no edificado» por encima de las 8.000 hectáreas -aproximadamente el 12% % de la superficie total del suelo urbano- donde podrían ensayarse los objetivos de densificación selectiva, mejora dotacional y desurbanización antes explicitados.

Finalmente, para inferir los efectos de la aplicación combinada de las estrategias de «descatego-

rización, desclasificación y densificación» en el suelo urbanizable que no es preciso desclasificar por acomodarse a los límites impuestos por la normativa del POTA, se ha realizado el supuesto de incrementar su densidad media desde las 21,3 viviendas/hectárea actuales<sup>18</sup> a 30 viviendas/hectárea (un significativo aumento de más de un 40%). Esta densificación permitiría la desclasificación y descategorización de 5.920,04 hectáreas que pasarían a integrarse en el suelo urbanizable no sectorizado formando parte del Patrimonio Público del Suelo. Su destino sería, en primera instancia, desarrollar funciones ambientales y, caso de resultar necesario a largo plazo, acoger futuros crecimientos urbanísticos en un mercado de suelo dominado por el sector público.

## 6. Conclusión.

“El proyecto del decrecimiento reclama fundamentalmente el abandono del modelo vigente que equipara el bienestar colectivo al crecimiento y la acumulación económica y material, y en consecuencia la práctica urbana y territorial a la inversión e intervención física para fijar, acumular y reproducir espacialmente el capital” (AMAT, 2015: 26).

La finalidad principal del conjunto de directrices y recomendaciones de reordenación urbanística expuestas en el presente texto, es incitar un decrecimiento sereno, sensato y viable de los modelos ciudad establecidos en el planeamiento vigente, mediante una profunda revisión de sus axiomas, principios y criterios de ordenación. Se trataría, con ello, de dar contenido urbanístico a las 8R conceptualizadas por Serge Latouche (LATOUCHE, 2009; AMAT, 2015):

1. «Reestructurar», «reevaluar» y «reconceptualizar» los modelos territoriales de la Comunidad Andaluza de los que, los escenificados en este trabajo, representan un epifenómeno sintomático e indicativo de la problemática existente en los ámbitos territoriales más dinámicos de la región. El objetivo es su reconducción hacia indicadores de compacidad urbana dando, con ello, cumplimiento a los preceptos regulados en la LOUA y el POTA.
2. «Relocalizar» funciones primarias, vinculadas con el fomento de estrategias de autoabastecimiento (energético, alimentario, etc). Para ello, la liberación de suelo inherente a una correcta aplicación de las

<sup>17</sup> Es presumible que, en estos años de parálisis de la actividad inmobiliaria, este dato se haya mantenido estable

<sup>18</sup> Este dato está extraído de la Memoria de Información del, hoy anulado, Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

técnicas de desclasificación, descategorización y descalificación urbanística, y el control público del suelo urbanizable liberado de aprovechamiento, resulta esencial para poder ensayar estas nuevas funciones y restituir una parte sustantiva del territorio amenazado por la dispersión urbana, a sus condiciones rústicas originales.

3. «Redistribuir» el aprovechamiento asignado en el suelo urbanizable al objeto de «reducir» el suelo destinado al desarrollo de actuaciones de nueva urbanización mediante la gestión combinada y efectiva de las diferentes técnicas descritas en este trabajo.
4. «Reutilizar» y «reciclar» el suelo que ha adquirido la situación básica de suelo urbanizado pero que, al encontrarse vacante de edificación, presenta unas condiciones de devastación, por inacabado e inconcluso, que es preciso resolver. Compactar mediante concentraciones de edificabilidad e incrementos de densidad neta en determinadas parcelas y liberación de otras para destinarlas a equipamientos y parques de proximidad, puede ser una buena opción de reciclaje urbano.

## Bibliografía

- AGUILERA, F. & AMAT, X (2015): "Decrecimiento y renovadas estrategias para un territorio agotado", en: *Cuadernos Geográficos* 54 (2): 6-37. Universidad de Granada.
- BAUMAN, Z (2006): *Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros*. Arcadia, Barcelona.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2017): Diario de Sesiones. Comisiones de Investigación. XII Legislatura. Número 12.
- DAHER, A (2013): "El sector inmobiliario y las crisis económicas", en: *EURE* (39), 218: 47-76.
- GAJA, F (2013): "Tras el tsunami inmobiliario. Salir del atolladero", en: Observatorio Metropolitano de Madrid (eds), *Paisajes Devastados, después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis*: 313-353. Traficantes de Sueños, Madrid.
- (2015): "Reparar los impactos de la burbuja constructora", en: *Scripta Nova*, 517: 1-37.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2015): Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, *Boletín Oficial del Estado* de 31 de octubre de 2015, 261.
- GÓRGOLAS, P (2016): *La planificación de la ciudad en el cambio de milenio (1997-2017). Propuestas para reconducir la herencia recibida: los casos de Casares (Málaga) y Chiclana de la Frontera (Cádiz)*. Tesis Doctoral, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla.
- (2017a): "Burbujas inmobiliarias y planeamiento urbano: una amistad peligrosa", en: *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 111. Instituto Juan de Herrera. Universidad Politécnica de Madrid.
- (2017b): "La planificación territorial de ámbito subregional en el litoral andaluz: de la «condescendencia» con el planeamiento general en vigor a la «adulteración» del modelo de ciudad regulado en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía". *Práctica urbanística*, 147: 1-19. Editorial Wolters Kluwer.
- (2018a): "Reflexiones sobre la necesidad de una nueva legislación urbanística para la comunidad andaluza: ¿obsolescencia o inobservancia del marco legislativo actual?", en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 319: 43-83.
- (2018b): "Planeamiento urbanístico y suburbanización irregular en el litoral andaluz", en: *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, 195: 33-52.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2002): "Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía" (revisión vigente desde el 6 de Agosto de 2016). <http://www.juntadeandalucia.es>
- (2005): Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 21 de noviembre de 2005, 227.
- (2006): Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006 y se acuerda su publicación, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 29 de diciembre de 2006, 250.
- (2008): Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 27 de febrero de 2008, 27.
- (2012): Decreto-Ley 5/2012, de 27 de Noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 28 de noviembre de 2012, 233.
- LATOUCHE, S (2009): *Pequeño tratado del decrecimiento sereno*. Editorial Icaria, Barcelona
- MOREIRA, J.M. (2011): "Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad. Reflexiones desde la información ambiental", en: XXII Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles. Alicante.
- NEL-LO, O (2012): "Herencias territoriales, exploraciones geográficas y designios políticos", en J. Schulz-Dornburg, *Ruinas modernas. Una topografía del lucro*. Barcelona: Ambit. Servicios Editoriales. Colección Palabra y Paisaje: 23-29.
- PUNTÍ, J (2012): "Arqueología del futuro", en J. Schulz-Dornburg, *Ruinas modernas. Una topografía del lucro*. Barcelona: Ambit. Servicios Editoriales. Colección Palabra y Paisaje: 117-119.
- VINUESA, J & PORRAS, D (2017): "La dimensión territorial de la crisis de la vivienda y el despilfarro inmobiliario residencial", en: *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35: 101-126.



# La incidencia de las etiquetas energéticas EPC en el mercado plurifamiliar español: un análisis para Barcelona, Valencia y Alicante

Carlos MARMOLEJO-DUARTE (1) & Ai CHEN (2)

- (1) Profesor Titular Dpto. Tecnología de la Arquitectura, ETS de Arquitectura de Barcelona e Investigador del Centro de Política de Suelo y Valoraciones - Universidad Politécnica de Cataluña (UPC)  
(2) Doctoranda del Programa de Gestión y Valoración Urbana y Arquitectónica de la UPC

**RESUMEN:** Este artículo estudia hasta qué punto la incidencia de los EPC sobre los precios de oferta plurifamiliares es homogénea en tres metrópolis españolas con tamaños diferentes. Para ello, se aplica el método de los precios hedónicos a la totalidad de la oferta con información energética de uno de los principales portales inmobiliarios. Los resultados sugieren varias cosas: en primer lugar, en Barcelona, el impacto por cada clase energética es superior al reportado previamente, lo que indica un progreso temporal positivo en el sentido vaticinado por la Directiva de Eficiencia Energética en la Edificación; en Valencia, donde la diversidad energética de la oferta es menor y los apartamentos bien cualificados son muy escasos, el impacto es mayor; en cambio, en Alicante aparece un efecto revertido puesto que las viviendas peor calificadas se venden más caras que el resto, lo cual podría derivar de anomalías en la publicitación de la clase energética. Todo junto plantea serios retos para la política energética residencial en nuestro país.

**DESCRIPTORES:** *Energy performance certificates*. Certificación energética. Precios residenciales. Barcelona. Valencia. Alicante.

## The impact of EPC rankings on the Spanish residential market: an analysis for Barcelona, Valence and Alicante.

**ABSTRACT:** This paper studies whether the impact of EPC is the same in three Spanish metropolises different in size. In doing so, a hedonic analysis is carried out departing from all the listing information

Recibido: 18.10.2017; Revisado: 26.10.2018 Correo electrónico: [carlos.marmolejo@upc.edu](mailto:carlos.marmolejo@upc.edu). Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7051-7337>; <https://orcid.org/0000-0002-8912-0660>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original, así como a Habitacía por haber facilitado la información usada en los análisis.

containing EPC data coming from one of the largest real estate listing webs. The results suggest: firstly, in Barcelona the impact of EPC rankings is larger than evidence coming from previous research, this finding indicates a progress on the effectiveness of the energy policy behind the EPC scheme as foreseen by the Energy Performance of Buildings Directive; secondly, in Valence, where the energy ranking diversity is small and efficient apartments are scarce the impact is larger; conversely, in Alicante there is a reverted effect, since the less efficient apartments are sold at a larger price, this unexpected finding may be originated by anomalies in the advertising of energy rankings. All in all, imply important challenges for the energy policy in Spain.

**KEYWORDS:** Energy Performance Certificates. Energy Certification. Housing Prices. Barcelona. Valence. Alicante

## 1. Introducción

Con el objetivo de romper la asimetría informativa que caracteriza la apreciación de la eficiencia energética por parte de compradores e inquilinos la Comisión Europea diseñó, hace tres lustros, los Energy Performance Certificates (EPC) a través de la Directiva de Eficiencia Energética en la Edificación (DEEE 2002/91/EC; refundida en la DEEE 2010/31/UE y recientemente modificada por la DEEE 2018/844/UE). La meta es reducir a un indicador simple las repercusiones de la eficiencia de las edificaciones en materia de consumo energético y emisiones de dióxido de carbono. Por tanto, los EPC al igual que el resto de etiquetas verdes tiene un rol de “intermediación” (CHEGUT & al., 2014) y además de certificación independiente. La principal hipótesis de dicha política sostiene que una mayor transparencia energética da origen a decisiones mejor informadas que como ulterior consecuencia animan la construcción y rehabilitación de viviendas eficientes. De esta forma, en un escenario de decisiones racionales, es previsible que se forme una predilección por las viviendas más cualificadas reflejada en los precios y en las condiciones de comercialización. Estas ventajas animarían a la oferta a producir viviendas más eficientes, incluso cuando esto supusiese un sobre coste marginal. En definitiva, esta política se afilia directamente con la estrategia contra el cambio climático (GARCÍA-HOOGHUIS & NEILA, 2013) y la dependencia de las importaciones energéticas.

Diferentes estudios realizados en la Unión Europea han constatado que efectivamente las viviendas mejor cualificadas bajo el esquema EPC forman sobreprecios; sin embargo, el impacto de cada escalón energético sobre los precios es muy variopinto entre los países e incluso dentro de un mismo estado tiende a variar. Por ende, no hay razones para pensar que en el nuestro es homogéneo a lo largo de los diferentes mercados residenciales. En España, a pesar de la muy tardía transposición de la refundición de la DEEE (2010/31/UE) a través del RD 235/2013,

también se ha estudiado el impacto de la clase energética y se ha puesto de relieve que también existe una mayor apreciación de las viviendas más eficientes. Sin embargo, dichos estudios se han basado o bien en la opinión no cualificada del valor que tienen las viviendas (DE AYALA & al., 2016) o bien en ofertas publicitadas (MARMOLEJO, 2016) justo después de que fuese obligatorio exhibir la clase energética en la publicidad conducente a la comercialización inmobiliaria. Por tanto, es necesario revisitar sus resultados con el objetivo de estudiar:

1. La evolución de la incidencia de las clases energéticas sobre la formación de los precios a casi 3 años de que su inclusión en la publicidad sea obligatoria. Especialmente en un escenario de cambio del ciclo económico y de escalada de los precios de la energía; y
2. Si dicha incidencia es homogénea en mercados inmobiliarios de tres metrópolis de dimensión diferente, y con ciertas divergencias en su clima mediterráneo.

Para ello, al igual que los trabajos del estado del arte, se acude al método de los precios hedónicos que presupone que al elegir una vivienda los hogares igualan la utilidad marginal que les proporciona cada uno de sus atributos al precio que pagan. Así, mediante un análisis econométrico es posible discernir el precio implícito de cada atributo (incluida la clase energética). En concreto, se parte de información de más de 110.000 ofertas plurifamiliares de uno de los portales inmobiliarios con mayor presencia en las metrópolis funcionales de Alicante, Barcelona y Valencia, y de un conjunto de fuentes de información que permiten controlar la gran diversidad de variables urbanísticas, socioeconómicas y climáticas con incidencia en la formación de los valores inmobiliarios.

Los resultados sugieren que, en la Barcelona metropolitana, el impacto de los EPC sobre los precios se ha acentuado a medida que ha pasado el tiempo. Esto constituye una excelente noticia para los promotores interesados en impulsar

proyectos de nueva planta y rehabilitación con mejores prestaciones energéticas. Sin embargo, la comparación del precio implícito de Barcelona con el del área metropolitana valenciana sugiere que, a medida que las viviendas mejor calificadas se hacen más abundantes, el sobreprecio de la eficiencia energética tiende a desaparecer puesto que la diferenciación inmobiliaria derivada de dicho atributo se difumina. Por su parte, en Alicante los modelos econométricos revelan un impacto revertido de la etiqueta energética: las viviendas peor calificadas "G" reciben un precio superior que el resto. Asimismo, dichas viviendas "G" son mejores en el resto de prestaciones arquitectónicas, lo que aunando a la mayor proporción de viviendas con información energética podría indicar serias anomalías en la publicitación de la clase energética que como ulterior consecuencia comportaría a la plena banalización del cometido de esta política comunitaria.

El resto del artículo se organiza así: primero se ofrece una breve revisión de los trabajos que en la Unión Europea en general y en España en particular han estudiado el impacto de los EPC sobre los precios inmobiliarios; a continuación, se explicita la metodología y los datos utilizados; luego se exponen y discuten los resultados y en las conclusiones se presenta una síntesis del trabajo realizado.

## 2. La incidencia de los Energy Performance Certificates sobre los precios inmobiliarios

La reforma de la DEEE (2010/31/UE) y la Directiva 2012/27/31 es el marco vigente sobre el que se ha transpuesto la certificación energética "universal" en los estados miembros. Diferentes estudios han puesto de manifiesto que las personas están dispuestas a pagar (DAP) más por las viviendas eficientes. En España MARMOLEJO & al. (2017) han encontrado, a partir de una valoración contingente, que la DAP adicional por una vivienda bien calificada se equipara al ahorro en la factura energética. Si bien, dicho ahorro no es la única, ni principal razón por la que los hogares están dispuestos a pagar más, los hábitos sostenibles y la percepción del uso de bienes sostenibles como una acción socialmente responsable aparecen, según dicho estudio, correlacionados con la DAP. A conclusiones similares han llegado MARMOLEJO & BRAVI (2017) quienes, utilizando experimentos de elección han encontrado además, que el nivel formativo (después de controlar el nivel de ingresos) está positivamente correlacionado con la DAP más por una vivienda eficiente.

Otra familia de estudios ha probado si, más allá de las intenciones declaradas por las personas, una mayor DAP por inmuebles eficientes se convierte en un mayor precio de mercado. Dentro de esta familia, el estudio pionero de BROUNEN & KOK (2011) analizó por vez primera la incidencia de estas nuevas etiquetas "verdes" sobre los precios residenciales en los Países Bajos, a pesar de que los datos utilizados corresponden al periodo en el cual la parte compradora podía eximir a la vendedora de aportar el EPC. Dicho estudio encontró una correlación positiva entre las viviendas mejor calificadas y los precios de venta verificados en las transacciones inmobiliarias. Dichos autores, como casi todos los demás cuyos trabajos se resumen en la Fig. 1, parten del supuesto que las calificaciones energéticas son una medida categórica de la eficiencia de las viviendas. De forma que, considerando la calificación intermedia "D" como base de comparación, encontraron que el precio marginal va del 10% para la clase "A", al -5% para la clase "G", es decir, por encima de la situación de referencia se forman *market premiums* mientras que por debajo *market penalties* que en este caso son conocidos como *brown discounts*. En ese mismo país, KOK & JENNEN (2012) estudiaron también de forma pionera en Europa la incidencia de los EPC en el mercado oficinas, encontrando que únicamente las oficinas calificadas con la letra "C" (en relación a la calificación "D") formaban un sobrevalor del 4,7% en sus precios de transacción rentística. El estudio de HYLAND & al. (2013) realizado en diferentes ciudades irlandesas fue el primero en comparar simultáneamente la incidencia de los EPC sobre el mercado de alquiler y venta. Para ello, dichos autores partieron de precios de oferta de ambos mercados encontrando que la incidencia del ranking energético es mayor en el mercado de compraventa en relación al de alquiler. Así, por ejemplo, una vivienda en venta calificada como "A" (en relación a "D") tiene un sobreprecio del 9,3%, y únicamente de 1,8% si se comercializa en el mercado de alquileres. Igualmente, la "penalización" de una vivienda calificada como "F" o "G" (en relación a "D") es muy superior (-10,60%) a la que recibe otra del mercado de alquiler (-3,20%). La mayor incidencia de las etiquetas verdes sobre los precios de venta en relación a los de alquiler es una regularidad que ya había sido reportada por otros trabajos anteriores basados en otros esquemas certificadorios. Ejemplos de dichas investigaciones son el trabajo de FUERST & MCALLISTER (2011) para las oficinas LEED en los EE.UU. (+31,4% en venta y sólo +9,2% en alquiler) o EICHHOLTZ & al. (2010) para las oficinas LEED (+11,1% en venta y sólo +5,8% en alquiler) y Energy Star (+13% en venta y sólo +2,1% en

alquiler). La menor diferenciación de precios de alquiler en relación a los de compraventa tiene serias repercusiones para la política de vivienda en países como España que apuestan por el alquiler como alternativa a la propiedad.

De la tabla de la FIG. 1 destaca el trabajo de MUDGAL & al. (2013) encargado directamente por la Comisión Europea como parte de los estudios encaminados a evaluar la eficacia de la DEEE.

Según se puede observar, se trata de un estudio realizado en varios países, con la novedad que el ranking energético se ha tomado como continuo y no categórico. Nuevamente, la incidencia de los EPC es más acusada en los precios de venta en relación a los de alquiler. De dicho estudio, cabe resaltar que los EPC parecen incidir más en los *hinterlands* (p.e. Bélgica e Irlanda, siendo Austria una excepción) que en las ciudades capitales. Según sus autores, este impacto diferencial se

Casos de estudio	Mercado	Tipo de escala como se han interpretado los escalones EPC	Impacto marginal de las EPC en los precios de		Para la calificación en relación a la	Tipo de precios	Autoría
			Venta	Alquiler			
Países Bajos	Residencial	Categórica	10,00%		A/D	Cierre	BROUNEN & Kok (2011)
			5,50%		B/D		
			2,00%		C/D		
			-0,50%		E/D		
			-2,50%		F/D		
			-5,00%		G/D		
Países Bajos	Oficinas	Categórica		4,70%	C/D	Cierre	KOK & JENNEN (2012)
Irlanda	Residencial	Categórica	9,30%	1,80%	A/D	Oferta	HYLAND <i>et al.</i> (2013)
			5,50%	3,90%	B/D		
			nd	-0,90%	E/D		
			-10,60%	-3,20%	F,G/D		
Viena	Residencial	Continua	Entre el 10% y 11%	Entre el 5% y 6%	escalón	Oferta	MUDGAL & al. (2013)
Baja Austria			Entre el 5% y 6%	4,40%	escalón		
Bruselas (Flandes)			4,30%	3,20%	escalón		
Bruselas (Capital)			2,90%	2,60%	escalón		
Bruselas (Wallonia)			5,40%	1,50%	escalón		
Lille			3,20%	nd	escalón		
Marsella			4,30%	nd	escalón		
Ciudades de Irlanda			1,70%	1,40%	escalón		
Irlanda no ciudades			3,80%	1,40%	escalón		
Oxford (Reino Unido)			0,40%	-4,00%	escalón		
Reino Unido	Residencial	Categórica	5,00%		A,B/D	Oferta	FUERST & al. (2015)
			1,80%		C/D		
			-1,00%		E,F/D		
			-7,00%		G/D		
España (Madrid, Bilbao, Sevilla, Victoria y Málaga)	Residencial	Categórica	9,80%		A,B,C/D,E,F,G	Opinión	DE AYALA & al. (2016)
AM de Barcelona	Residencial	Continua	0,85%		escalón	Oferta	MARMOLEJO (2016)
			9,62%		A/G		
			3,87%		D/G		

FIG. 1 / Selección de estudios que han analizado el impacto de los EPC sobre los precios inmobiliarios

Fuente: Elaboración propia con base en los estudios citados



explica porque los ahorros en la factura energética son más importantes en relación al precio base de la vivienda en las zonas de menor jerarquía urbana (donde las viviendas son más baratas). Asimismo, no siempre una mayor calificación energética implica un sobreprecio, puesto que en el mercado de alquiler de Oxford existe aparentemente una penalización a las viviendas mejor calificadas (-4% por escalón EPC). Aunque los autores de este trabajo reconocen las enormes deficiencias de sus análisis puesto que, en dicha ciudad, las viviendas señoriales más antiguas y mejor localizadas, con precios elevados, tienen a su vez, una baja calificación energética. En general el muy pobre control de las características urbanísticas (p.e. accesibilidad, calidad de la urbanización y jerarquía social) con incidencia sobre los valores residenciales según lo ha estudiado Roca (1988) es una deficiencia de dicho trabajo y puede sesgar los coeficientes de sus modelos. Por esta razón en este artículo se han realizado importantes esfuerzos para construir variables de control.

El trabajo de CHEGUT & al. (2014) reviste de particular interés para esta investigación puesto que ha identificado que el impacto de las certificaciones energéticas en la formación de los precios depende de la cantidad de edificios previamente certificados en la *zona*. De esta manera, a partir del análisis de los precios de alquiler y de venta de oficinas en Londres en el periodo 2000-2009 certificadas con el esquema BREEAM dichos autores han encontrado que por cada edificio “verde” que aparece en el mercado el precio marginal del alquiler se reduce en un 2% y el de venta en un 5%. Por ende, los sobreprecios son mayores para los edificios pioneros en la certificación y menor para los que se certifican tardíamente. Si bien, el balance general sigue siendo positivo puesto que los edificios certificados incrementan su precio de venta en un 14,7% y de alquiler en 19,7% en relación con los no certificados. Y de hecho existe un proceso de “gentrificación” (*sic*) ya que los edificios certificados ejercen un efecto de externalidad mediante el cual el valor de los edificios del entorno se incrementa.

En España dos son los trabajos pioneros en el estudio de la agenda hedónica de los EPC. DE AYALA & al. (2016) parten de valores de venta declarados por una muestra de encuestados de 5 ciudades (Madrid, Bilbao, Sevilla, Vitoria y Málaga) y de un cálculo propio de la clase energética y determinan que las viviendas

clasificables como “A”, “B” o “C” tienen un valor, en opinión de sus propietarios, superior en un 9,8% que aquéllas clasificadas como “D”, “E”, “F” o “G”. Por su lado MARMOLEJO (2016) utiliza valores de oferta para una muestra de viviendas en venta en la Barcelona metropolitana y encuentra un sobreprecio de 5,11% por pasar de la clase “G” a la “A”, o del 9,62% si se acepta que las personas perciben la escala de calificaciones de forma nominal. Como se ve, en nuestro país la incidencia de la clase energética sobre los precios es inferior a la reportada para otros países, lo cual guarda coherencia con los inviernos suaves, especialmente en el área mediterránea, en relación a los países más septentrionales.

Sin embargo, ambos trabajos requieren una mayor profundización, el primero no sólo porque analiza valores de opinión (no cualificada), sino también porque tiene un escaso control de los factores locativos microterritoriales y de la calidad arquitectónica de la vivienda que, como señala Roca (1988), tienen una enorme influencia en los valores, y su no consideración puede conllevar un sesgo de los resultados. El segundo, porque precisamente los factores microterritoriales hacen que la variable “clase energética” resulte estadísticamente significativa en los modelos, y por ende sugiere un impacto heterogéneo de este factor a lo largo del mercado inmobiliario. El presente trabajo pretende, por ende, explorar con mayor detalle este aspecto, al comparar tres metrópolis distintas y además estudiar si en Barcelona la repercusión de los EPC sobre los precios se ha mantenido en los niveles previamente reportados.

### 3. Ámbito de estudio, metodología y datos

El ámbito de estudio está conformado por los 341 municipios inscritos dentro del ámbito funcional de las áreas metropolitanas (AM) de Barcelona (184 municipios, 3.760 km<sup>2</sup> y 5,22 millones de habitantes en 2016), Valencia (121 mun., 3.669 km<sup>2</sup> y 2,12 millones de habitantes) y Alicante (36 mun., 1.824 km<sup>2</sup> y 1,09 millones de habitantes). La delimitación funcional es fruto de la aplicación del método de Roca & al. (2009) basado en el análisis de la movilidad obligada del Censo del 2001<sup>1</sup>. Dicho procedimiento permite, además, identificar centralidades (centro principal y subcentros) cuya accesibilidad puede incidir en los precios de la vivienda.

<sup>1</sup> Como es sabido, el censo del año 2011 al haberse basado en una encuesta presenta enormes limitaciones tanto en el análisis de los flujos de movilidad intermunicipales, como en la explotación del resto de variables a escala de sección

censal. Por ello, tanto a efectos de delimitación, como de control de las variables socioeconómicas se han usado datos del censo del 2001.

A partir de aquí, la metodología ha consistido en tres pasos:

5. Construcción de un sistema de información geográfica con datos relacionados con las ofertas inmobiliarias y la caracterización urbana/territorial.
6. Traslación de los datos urbano/territoriales a las viviendas mediante el uso de un área de influencia de 300 m. de radio<sup>2</sup>.
7. Calibración de una familia de modelos hedónicos a escala de vivienda para las AM en conjunto y de forma individual.

La valoración del impacto de la calificación energética se realiza mediante el método de los precios hedónicos. Dicha técnica asume que el valor de una vivienda puede desgranarse en el valor implícito de cada uno de los atributos residenciales (véase en FUERST & al., 2015 una exposición de la teoría económica subyacente). Así, se parte de la hipótesis que los hogares realizan sus elecciones residenciales igualando la utilidad marginal de los atributos de la vivienda con su precio marginal. De forma que, mediante un procedimiento estadístico multivariante, puede deslindarse el precio implícito de cada uno de ellos (ROSEN, 1974). En la literatura especializada es usual que dicho valor marginal se calcule a través de un modelo de regresión, y en defecto de una postura teórica clara sobre la especificación funcional, de tipo log-lineal (ADDAE-DAPAAH & CHIEH, 2011). Este procedimiento tiene varias virtudes, por una parte, facilita que la distribución de la variable dependiente (el precio) se aproxime a la normalidad admitiendo el uso de los MCO y, por otra, permite interpretar los coeficientes como semi-elasticidades, es decir como variaciones porcentuales en el precio de las viviendas por cada unidad que incrementen las variables independientes, y por tanto los resultados son fácilmente comparables con aquéllos de otras investigaciones. En concreto, en este artículo la expresión funcional usada es:

$$(1) \ln(P) = \sum_{A=1}^n B^* A + \sum_{TU=1}^n B^* TU + \sum_{CE=1}^n B^* CE$$

En la ecuación (1)  $\ln(P)$  es el *logaritmo* natural del precio de oferta de una muestra estadísti-

camente significativa de las viviendas en venta en cada ámbito de estudio,  $A$  es un vector que controla las características arquitectónicas de los apartamentos y de las zonas y servicios comunes de sus edificios;  $TU$  es un vector que controla las características territoriales (incluida la zona climática) y urbanísticas del emplazamiento de las viviendas y  $CE$  son los indicadores de clase energética objeto de esta investigación. En este sentido, se prueban dos hipótesis de percepción de la clase energética, tanto como variable continua y como nominal.

Los datos de oferta provienen de Habitacalia uno de los principales portales en la comercialización residencial en las Comunidades Autónomas estudiadas, en total se cuenta con 113.340 ofertas de viviendas plurifamiliares en las tres AM a fecha al 1 de abril del 2016. De esta misma base se extraen las características arquitectónicas de cada vivienda a partir de los parámetros y del texto libre publicitado por el anunciante<sup>3</sup>.

El universo anterior se ha depurado así:

5. Se han eliminado los casos cuyo precio de venta sobrepasaba la media +/- una desviación estándar.
6. Se han eliminado los casos sin información sobre la clase energética.
7. Con los restantes se ha calculado de la Distancia de Mahalanobis que permite identificar aquellos casos cuyas características con repercusión en el precio se alejan de la generalidad. Por ende, se eliminan los casos anómalos en las  $n$  dimensiones explicativas de los precios.

De esta forma se ha obtenido una muestra depurada de 14.058 apartamentos estadísticamente representativa del universo de partida (error del 0,95% sobre el valor medio con un nivel de confianza del 95%).

Los datos de caracterización urbana y territorial provienen de las siguientes fuentes de información: Censo 2001 de Población y Vivienda escala de sección censal<sup>4</sup>; cubiertas del suelo del CORINE Land Cover 2001; una construcción propia de las zonas climáticas calculadas con los criterios del apéndice B.1 del DB HE del CTE

<sup>2</sup> Asimismo, se han probado modelos con radios de influencia a partir de cada vivienda de 600 y 900 m., los cuales se han descartado por presentar un menor ajuste a los reportados en este artículo.

<sup>3</sup> A través de un análisis semántico se han construido variables cualitativas que identifican las viviendas en las cuales se hace alusión a una alta calidad inmobiliaria, un buen estado de conservación o reforma reciente y una buena calidad de la cocina.

<sup>4</sup> Se usan datos del 2001, ya que los del 2011 no son representativos de unidades espaciales pequeñas. Por ejemplo, para el municipio de Barcelona, en la variable ocupación de la población con empleo, a un dígito de desagregación de la Clasificación Nacional de la Ocupación, únicamente se puede recuperar información del Censo del 2011 para una decena de secciones censales de las más de 1.500 que existen en la ciudad.

		N	Mínimo	Máximo	Media	Desv.Est.
<b>Precio de oferta en venta</b>	Precio total (euros)	14.058	23.000	1.000.000	140.528	87.046
	Precio unitario (euros/m <sup>2</sup> )	14.058	487	3.747	1.477	704
<b>Variables de control arquitectónicas</b>	Superficie (m <sup>2</sup> )	14.058	20,0	319,0	96,0	33,1
	Número de baños	14.058	-	4,0	1,5	0,6
	Piscina (dummy)	14.058	-	1,0	17%	37%
	Sup. Terraza (m <sup>2</sup> )	14.058	-	250,0	6,7	17,4
	Ascensor (dummy)	14.058	-	1,0	70%	46%
	Calidad de cocina*	14.058	-	1,0	14%	35%
	Aire acondicionado (dummy)	14.058	-	1,0	40%	49%
	Calefacción (dummy)	14.058	-	1,0	36%	48%
	Chimenea (dummy)	14.058	-	1,0	3%	16%
	Bien conservado/reforma (dummy)**	14.058	-	1,0	16%	37%
	Alta calidad (dummy)***	14.058	-	1,0	3%	16%
	Terraza grande (dummy)+	14.058	-	1,0	8%	28%
	Año construcción ++	14.058	1881	2017	1977	21
<b>Variables de control urbanísticas</b>	% residentes con estudios universitarios	14.058	1%	59%	13%	9%
	Densidad de empleo municipal (LTL/km <sup>2</sup> )	14.058	2,7	7.893	1.544	2.223
	Mar a 200m o menos	14.058	-	1,0	5%	21%
	Acceso a autopista/autovía (dummy)+++	14.058	-	1,0	91%	29%
	Distancia a autopista/autovía (km)	14.058	0,0	15,3	2,30	1,90
	% municipal servicios alto valor añadido *	14.058	1%	20%	12%	4%
	Locales en PB/100 hab	14.058	-	74,3	5,20	6,30
<b>Calificación energética</b>	% hogares qe opinan viven en un entorno ruidoso	14.058	1%	89%	39%	0%
	Clase A	14.058	-	1,0	2,1%	14,0%
	Clase B	14.058	-	-	0,0%	0,0%
	Clase C	14.058	-	1,0	1,2%	11,0%
	Clase D	14.058	-	1,0	4,5%	21,0%
	Clase E	14.058	-	1,0	25,2%	43,0%
	Clase F	14.058	-	1,0	6,7%	25,0%
<b>Calificación energética</b>	Clase G	14.058	-	1,0	60,3%	49,0%
	EPC Ordinal °	14.058	1,0	7,0	1,9	1,3
<b>Zonas climáticas</b>	B3 (AM Valencia, AM Barcelona)	14.058	-	1,0	22%	0,4
	B4 (AM Alicante)	14.058	-	1,0	41%	0,5
	C2 (AM Barcelona)	14.058	-	1,0	31%	0,5
	C3 (AM Alicante, AM Valencia, AM Barcelona)	14.058	-	1,0	4%	0,2
	D1 (AM Barcelona)	14.058	-	1,0	0%	0,0
	D2 (AM Valencia, AM Barcelona)	14.058	-	1,0	2%	0,1
	D3 (AM Alicante, AM Barcelona)	14.058	-	-	0%	-
	E1 (AM Valencia, AM Barcelona)	14.058	-	-	0%	-

## Notas

Únicamente se muestran las variables que han resultado significativas en los modelos, excepto las energéticas

\* Es 1 cuando en el texto descriptivo de la oferta se hace alusión a elementos de calidad en los materiales y equipamiento de la cocina

\*\* Es 1 cuando en el texto descriptivo de la oferta se indica un estado de conservación bueno, excelente o una reforma reciente

\*\*\* Es 1 cuando en el texto descriptivo de la oferta se alude a elementos del diseño, las vistas y las calidades excepcionales

.+ Es 1 cuando la terraza o balcón es superior a 20 m<sup>2</sup>

..++ Si este valor no está presente en el anuncio, se toma el año de construcción medio de la sección censal donde está el edificio

..+++ Es 1 si el municipio en el que se encuentra el inmueble tiene acceso directo a una autopista o autovía

° Es la proporción de lugares de trabajo localizados (LTL) de los sectores de las finanzas, los servicios a las empresas, servicio inmobiliarios, seguros, educación/investigación

° G=clase energética menos eficiente=1, A=clase energética más eficiente=/, según RD 235/2013

En negrita aparecen las zonas climáticas con mayor extensión territorial dentro de cada Área Metropolitana Funcional

Fig. 2 / Estadísticos descriptivos de la muestra de las 3 AM

Fuente: Elaboración propia partir de las fuentes indicadas

según su articulado de septiembre de 2013, con la ayuda del Modelo Digital del Terreno (MDT 200 m.) del Centro Nacional de Información Geográfica; línea de costa municipal y zonas naturales protegidas (incluidas las submarinas para capturar las externalidades que producen) de la misma fuente anterior; red viaria de TeleAtlas 2011, así como una digitalización propia de las estaciones ferroviarias (metro, cercanías, tranvía, funiculares, etc.), y de las rampas de acceso y salida de autopistas y autovías. Todas las distancias utilizadas se realizaron con TransCAD, y por ende responden al recorrido sobre la red viaria. Además, se probó, sin éxito, la introducción de indicadores derivados de la radiación, la temperatura y su oscilación del Mapa Climático Digital de la Península Ibérica de la UAB. La FIG. 2 contiene los estadísticos descriptivos únicamente de las variables que resultaron significativas en los modelos que se explicitan en el siguiente apartado.

Como se ve, la vivienda tipo se vende, de media,

por 140 mil euros, tiene 96 m<sup>2</sup>, 1,5 baños. Las ofertas cuentan en un 17% con piscina y en un 70% con ascensor, el aire acondicionado está más presente (40%) que la calefacción –por radiadores– (36%). Sólo un 3% de la oferta destaca por su alta calidad inmobiliaria (arquitectónica y/o vistas) o la presencia de chimenea y únicamente un 8% tiene una terraza grande (mayor a 20 m<sup>2</sup>). El año medio de construcción es 1977, si bien existe una importante dispersión de antigüedades.

La inmensa mayor parte de las viviendas es clase “G” (60,3%) o “E” (25,2%) siendo las clases superiores “A”+“B”+“C” una verdadera rareza (sólo un 3,3% entre las dos extremas). En cuanto a las zonas climáticas dominantes (por extensión territorial) destacan en el AM barcelonesa la C2 (los valles y la planicie costera); la C3 (meseta central) y B3 (planicie costera) en el AM valenciana; y la B4 (extendida a la práctica totalidad) en el AM alicantina.

		AM Alicante N=5.784	AM Barcelona N=4.857	AM Valencia N=3.417
		Media	Media	Media
Precio de oferta en venta	Precio total (euros)	113.744	185.541	121.882
	Precio unitario (euros/m <sup>2</sup> )	1.153	2.095	1.149
Variables de control arquitectónicas	Superficie (m <sup>2</sup> )	98,7	87,2	103,9
	Número de baños	1,5	1,3	1,5
	Piscina (dummy)	27%	11%	8%
	Sup. Terraza (m <sup>2</sup> )	6,0	9,4	4,1
	Ascensor (dummy)	70%	65%	75%
	Calidad de cocina	3%	34%	6%
	Aire acondicionado (dummy)	37%	42%	40%
	Calefacción (dummy)	16%	67%	25%
	Chimenea (dummy)	1%	6%	1%
	Bien conservado/reforma (dummy)	15%	17%	17%
	Alta calidad (dummy)	3%	3%	2%
	Terraza grande (dummy)	7%	12%	6%
	Año construcción	1981	1974	1975
Calificación energética	Clase A	1%	3%	3%
	Clase B	0%	0%	0%
	Clase C	0%	3%	0%
	Clase D	1%	10%	2%
	Clase E	8%	51%	18%
	Clase F	3%	13%	4%
	Clase G	87%	20%	73%
	EPC Ordinal °	1,28	2,75	1,66
	Diversidad energética de la oferta H	0,53	1,38	0,87
	Clase A+B+C+D	1,9%	16,3%	5,8%

Notas: La diversidad energética se ha calculado con el coeficiente de entropía Shannon (H) cuando más alto más diversidad

FIG. 3 / Estadísticos descriptivos de las variables arquitectónicas y de clase energética por AM

Fuente: Elaboración propia partir de las fuentes indicadas

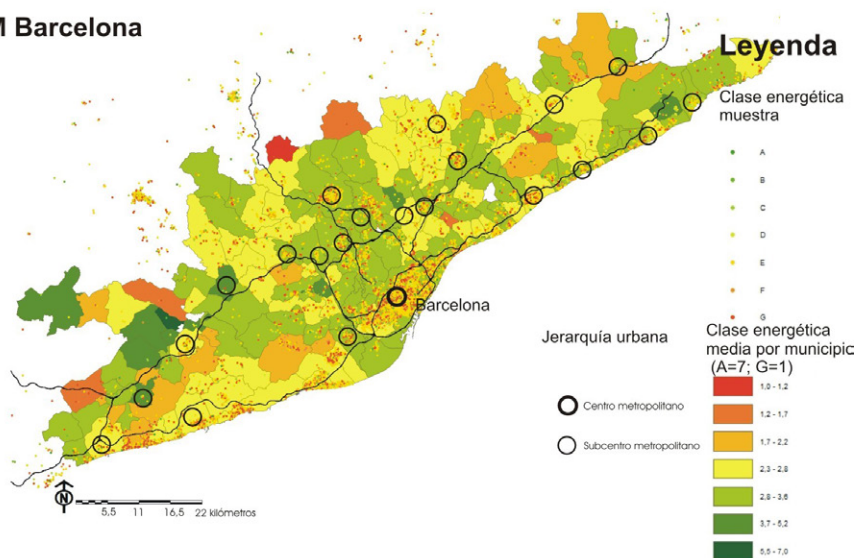


Si los datos se analizan por AM emergen importantes diferencias. Las viviendas barcelonesas son 57% más caras que las valencianas si se considera el precio total y un 82% por m<sup>2</sup>, a pesar de que: 1) son un año más antiguas que las valencianas y seis que las alicantinas; 2) son más pequeñas y 3) tienen ascensor en una menor proporción. Por el contrario, como es de esperar, en Barcelona la proporción de viviendas con calefacción es muy superior a Valencia (lo que pone de relieve la importancia de las “pequeñas”

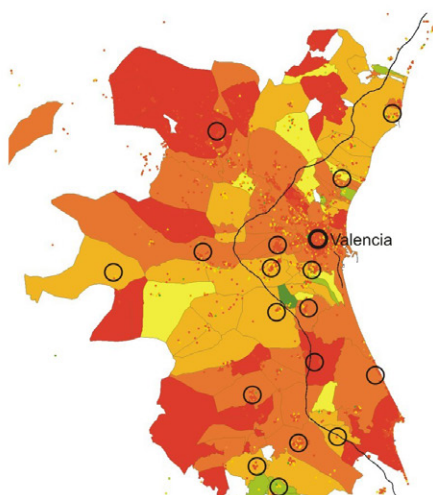
divergencias climáticas), así como también es mayor la proporción de viviendas con terrazas grandes (con una clara influencia de los áticos y sobreáticos del Ensanche de la ciudad central). En esta muestra en particular el precio medio unitario es ligeramente más bajo en Valencia en relación a Alicante.

Según se observa en la FIG. 3 las diferencias en la clase energética son mayores si cabe. Las viviendas barcelonesas, a pesar de ser más antiguas, están mejor calificadas con un 1,38 en

### AM Barcelona



### AM Valencia



### AM Alicante

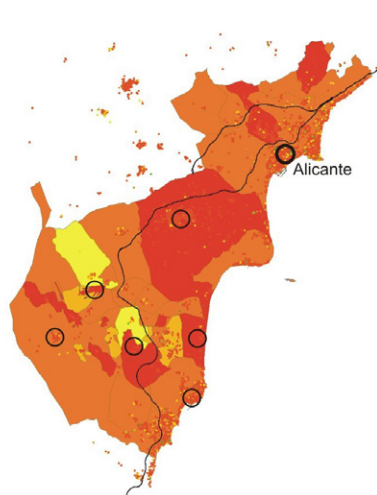


FIG. 4 / Delimitación metropolitana, distribución de la muestra y EPC medio por municipio

Fuente: Elaboración propia

una escala ordinal (donde 1=G y 7=A), seguidas por las valencianas (0,87) y en último lugar están las alicantinas (0,53). La diversidad de calificaciones<sup>5</sup> también es mayor en Barcelona (H=1,38) en relación a Valencia (H=0,87) y sobre todo a Alicante (H=0,53). En efecto, en Barcelona y Valencia es posible encontrar, si bien con enorme dificultad, viviendas bien calificadas, mientras que en Alicante dominan de forma preponderante (87%) las viviendas *publicadas* con clase “G”; mientras que en Valencia esta clase representa el 73% y en Barcelona únicamente el 20%. Esta diferenciación es importante y, como se verá más adelante, parece tener influencia en la formación de la agenda hedónica de las clases energéticas.

La FIG. 4 detalla la delimitación metropolitana, la distribución y calificación de la muestra y la media de las clases por municipio. Así, se observa que los centros y subcentros metropolitanos tienden a tener una mejor calificación energética media que las zonas periféricas e intersticios metropolitanos.

#### 4. Resultados

La FIG. 5 detalla los coeficientes de la familia de modelos construidos con la muestra completa de las tres AM. El primero (MOD 1-ARQ), capaz de explicar el 52% de la varianza del precio, está construido exclusivamente con los atributos arquitectónicos, cuyos coeficientes aparecen con el signo esperado, siendo, además de la superficie, la calefacción, la buena calidad de la cocina, el número de baños y el ascensor los más explicativos el precio ofertado según los coeficientes estandarizados. El signo negativo del cuadrado de la superficie revela la existencia de rendimientos decrecientes en el precio marginal de este atributo. El MOD 2 ARQ+URB introduce los atributos territoriales y urbanísticos cuya omisión podría conllevar sesgos en los coeficientes de la eficiencia energética como se ha discutido en el estado del arte. Con meridiana claridad la variable instrumental AM Barcelona aparece como la más influyente en los precios (el coeficiente negativo de Valencia denota, como ya se ha dicho, que en esta muestra particular los precios son, de media, ligeramente más baratos en Valencia en relación con Alicante que es la base de comparación en este MOD 2 hasta el 4). Sigue, en importancia, el nivel de formación de

la población que vive en un radio de 300 m. de las viviendas. La densidad de empleo municipal es, según la teoría estándar de la economía urbana, un indicador de centralidad (tanto por las oportunidades laborales como por los servicios prestados por los empleados) y como se ve resulta muy relevante en la explicación de los precios residenciales. Menor importancia tiene la accesibilidad por autopista o autovía, cuya influencia es bipolar: positiva si el municipio donde está la vivienda tiene, al menos, una entrada y/o salida; y negativa a medida que la vivienda se aproxima a estos ejes viarios<sup>6</sup>. Por ende, se captura la accesibilidad (positiva) y las externalidades (negativas) de dichas infraestructuras. En ese mismo sentido aparece, con signo negativo, el ruido percibido por los hogares en el entorno de su vivienda. La densidad de locales per cápita mide el nivel de dotación de toda clase de servicios en el entorno de la vivienda.

Por su parte, el MOD 3 ARQ+URB+EPC-y-ZC indica un impacto positivo de la clase energética considerada como una variable continua: por cada escalón que incrementa la clase energética los precios de salida se encarecen un 1,54%. Por tanto, según este modelo, pasar de una clase “G” a otra “A”, todo lo demás igual, representa un sobreprecio de 9,26% de media para las tres AM. Por su parte, las zonas climáticas parecen enmascarar aspectos relacionados con la consolidación del tejido urbano más que las diferencias climáticas en sí mismas, significativo de ello es la introducción de la zona C2 (la planicie costera y los valles en el AM barcelonesa) y de la B3 (la planicie costera valenciana donde se concentra el grueso de la conurbación central y los subcentros metropolitanos).

A efectos de estudiar si existe un impacto homogéneo de la calificación energética en los tres mercados metropolitanos se ha construido el MOD 4 EPCxAM con las mismas variables de control que el MOD 3. Como se ve en la FIG. 6, el impacto no es homogéneo, es más grande en Valencia (+3,35%) que en Barcelona (+1,79%) y, sorprendentemente, es negativo en Alicante (-1,23%). La divergencia en el impacto de las clases energéticas encontrada, va en línea de los recientes hallazgos de MARMOLEJO & CHEN (2019). Dichos autores han encontrado, en Barcelona, que el impacto de las clases energéticas no es homogéneo a lo largo de los

<sup>5</sup> El cálculo de este indicador sigue el procedimiento de cálculo de la entropía de Shannon:

H es la diversidad de calificaciones energéticas incluidas en

$$H_n = -1 * \sum_{j=1}^n P J_i \bullet \ln(P J_i)$$

los anuncios inmobiliarios en un área metropolitana (AM) n; P es la probabilidad de encontrar una clase J energética i en dicha AM.

<sup>6</sup> Este indicador también captura la periféricidad en la que se ubican estas infraestructuras en relación a los centros/subcentros urbanos.

Ajuste de los modelos			R <sup>2</sup> aj	F	Sig.	R <sup>2</sup> aj	F	Sig.	R <sup>2</sup> aj	F	Sig.
			0,52	1.097	0,00	0,76	1.815	0,00	0,76	1.752	0,00
			MOD 1 ARQ			MOD 2 ARQ + URB			MOD 3 ARQ + URB + EPC + ZC		
			B	Beta	Sig.	B	Beta	Sig.	B	Beta	Sig.
Variables de control arquitectónica	(Constante)		15,85		0,00	7,64		0,00	7,34		0,00
	Superficie (m <sup>2</sup> )		0,01	0,49	0,00	0,01	0,83	0,00	0,01	0,83	-
	Número de baños		0,14	0,14	0,00	0,14	0,15	0,00	0,13	0,14	0,00
	Piscina		0,13	0,09	0,00	0,17	0,12	0,00	0,17	0,12	0,00
	Ascensor		0,14	0,12	0,00	0,08	0,07	0,00	0,08	0,07	0,00
	Aire acondicionado		0,03	0,02	0,00	0,07	0,06	0,00	0,07	0,06	0,00
	Terraza grande		0,13	0,07	0,00	0,10	0,05	0,00	0,11	0,06	0,00
	Calefacción		0,33	0,30	0,00	0,06	0,05	0,00	0,06	0,05	0,00
	Ascensor*Planta		0,01	0,04	0,00	0,01	0,05	0,00	0,01	0,05	0,00
	Año construcción		-0,00	-0,11	0,00	0,00	0,04	0,00	0,00	0,05	0,00
	Calidad de cocina		0,24	0,16	0,00	0,05	0,03	0,00	0,04	0,03	0,00
	Bien consrvado/reforma		0,01	0,00	0,04	0,04	0,03	0,00	0,04	0,03	0,00
	Alta calida		0,11	0,03	0,00	0,08	0,03	0,00	0,08	0,03	0,00
	Chimenea		0,17	0,05	0,00	0,06	0,02	0,00	0,06	0,02	0,00
	Superficie^2		-0,00	-0,11	0,00	-0,00	-0,42	0,00	-0,00	-0,42	0,00
Variables de control urbanísticas	AM Barcelona					0,48	0,43	0,00	0,33	0,30	0,00
	AM Alicante					0,02	0,02	0,00	0,04	0,03	0,00
	% residentes con estudios universitarios					0,01	0,23	0,00	0,01	0,23	-
	Densidad de empleo municipal					0,00	0,17	0,00	0,00	0,15	0,00
	Distancia a autopista/autovía					0,02	0,06	0,00	0,02	0,06	0,00
	Mar a 200m o menos					0,13	0,05	0,00	0,13	0,05	0,00
	Acceso a autopista/autovía					0,08	0,04	0,00	0,09	0,05	0,00
	Locales en PB/100 hab					0,00	0,03	0,00	0,00	0,03	0,00
	% municipal servicios alto valor añadido					0,00	0,02	0,01	0,00	0,02	0,00
	% hogares qe opinan viven en un entorno ruidoso					-0,00	-0,02	0,00	-0,00	-0,02	0,00
Clase energética	EPC Ordinal								0,02	0,04	0,00
Zonas climáticas	Zona climática C2								0,19	0,16	0,00
	Zona climática B3								0,03	0,02	0,02

Nota: Variable dependiente Ln Precio (Euros), tanto las variables como los factores se han introducido siguiendo el método de pasos sucesivos en el MOD2 y el MOD3 la variable de control territorial es el AM de Valencia. Las variables están ordenadas por bloques en orden descendiente según el coeficiente Beta del MOD 3.

Fig. 5 / Modelos con la muestra conjunta de las 3 AM

Fuente: Elaboración propia

diferentes submercados residenciales. Siendo nulo en el caso de los apartamentos de recinte construcción con las mejores prestaciones arquitectónicas, y muy significativo en el caso de los apartamentos antiguos de peor calidad en dónde, según dichos autores, en ausencia de atributos de calidad, la clase energética juega un rol erróneo en la diferenciación de los precios inmobiliarios.

En relación con el trabajo de MARMOLEJO (2016) realizado en el AM de Barcelona, cuyos datos analizados son 18 meses anteriores a los nuestros,

“el impacto de los EPC sobre los precios se ha fortalecido, pasando de un tímido 0,852% (con un error estándar del 0,41%) en dicho trabajo, a un 1,79% -con un error estándar del 0,31%-) en el nuestro. Lo que es plenamente coherente

con el proceso de maduración necesario para que el mercado inmobiliario responda a la política energética de la DEEE, aunque también podría responder al encarecimiento de la factura energética de los hogares en España.”

Para estudiar con detalle lo que ocurre en el extraño signo revertido del coeficiente de clase energética en Alicante y, además, analizar el precio hedónico de cada clase energética se han construido los MOD 5-EPC-NOM por AM. Según dichos modelos en Valencia y Barcelona no existe una progresión lineal del impacto de las clases energéticas sobre los precios,

“sino que tiende ser logarítmica, es decir las clases superiores (más eficientes) producen un incremento marginal de los precios menor a las inferiores.”

Ajuste de los modelos			R² aj	F	Sig.	R² aj	F	Sig.	R² aj	F	Sig.	R² aj	F	Sig.
			0,76	1.659	-	0,70	449	-	0,78	555	-	0,72	309	-
MOD 4 EPC x AM			MOD 5 EPC NOM			MOD 5 EPC NOM			MOD 5 EPC NOM			MOD 5 EPC NOM		
N=14.058			ALC			BCN			VIC			VIC		
			N=5.784			N=4.857			N=3.417					
			B	Beta	Sig.	B	Beta	Sig.	B	Beta	Sig.	B	Beta	Sig.
Clase energética	EPC continua * AM Alicante	-0,01	-0,02	0,00										
	EPC continua * AM Barcelona	0,02	0,05	0,00										
	EPC continua * AM Valencia	0,03	0,06	0,00										
	Clase A				0,08	0,01	0,05	0,10	0,03	0,00	0,29	0,10	0,00	
	Clase C				-0,23	-0,03	0,00	0,06	0,02	0,00	0,18	0,01	0,25	
	Clase D				0,02	0,00	0,59	0,07	0,04	0,00	0,16	0,05	0,00	
	Clase E				-0,05	-0,03	0,00	0,02	0,02	0,10	0,04	0,03	0,00	
	Clase F				-0,05	-0,02	0,01	0,01	0,05	0,00	-0,02	-0,01	0,38	
	Clase G (clase energética base)													
Control de variables arquitectónicas			14 Sig. al 95% conf.			14 Sig. al 95% conf.			14 Sig. al 95% conf.			14 Sig. al 95% conf.		
Control de variables urbanísticas y territoriales			8 Sig. al 95% conf.			11 Sig. al 95% conf.			10 Sig. al 95% conf.			8 Sig. al 95% conf.		
Zona climática	Zona climática C2	0,18	0,16	0,00				0,15	0,09	0,00				
	Zona climática D1							-0,40	-0,02	0,00				
	Zona climática B3	0,03	0,02	0,01							0,03	0,02	0,05	

Notas: Variables dependiente Ln Precio (Euros), tanto las variables como los factores se han introducido siguiendo el método de pasos sucesivos, excepto en los MOD 5 donde como es habitual se ha forzado su introducción. En dichos modelos la variable de referencia es la G. En gris claro aparecen las variables que no son significativas al 90% de confianza. Todas las variables de control han resultado con el signo esperado que coincide con el reporte del MOD 3.

Fig. 6 / Modelos por cada AM y cada clase energética

Fuente: Elaboración propia



En Barcelona, una vivienda clasificada como “A” se vende un 10% más cara que una clasificada como “G”. En Valencia, el sobreprecio por la misma mejora energética escala hasta un 29%. Esto significa un incremento de 18.307 euros y 35.005 euros para el valor medio de la muestra analizada respectivamente. Por su parte la clase “E”<sup>7</sup> tiene un premio de sólo un 2% en Barcelona y un 4% en Valencia en relación a la clase “G”. Asimismo, la clase “D” nuevamente tiene un impacto superior en Valencia que no en Barcelona. Por tanto, se constata una agenda hedónica muy diferente entre las dos principales metrópolis estudiadas, en donde la diversidad de las clases energéticas puede tener un rol: en Barcelona la diversidad es mayor y además hay más viviendas mejor clasificadas (por cada 100 viviendas mal calificadas –“G” y “F” – hay 20 “bien” calificadas “A”, “C”, “D” y “E”); por el contrario, en Valencia la diversidad de las clases energéticas es menor, y además hay menos viviendas bien calificadas (por cada 100 viviendas mal calificadas hay sólo 3 “bien” calificadas). De forma que en Valencia las viviendas mejor calificadas son relativamente más escasas y es posible que a ello atienda el hecho que su sobreprecio sea superior. En cualquier caso,

o bien por el endurecimiento de las normativas o bien porque los promotores encuentren ventajas por invertir en viviendas más eficientes, entonces es probable que asistamos a una pérdida del poder de diferenciación de precios de los EPC.”

Sin embargo, la hipótesis anterior parece refutarse en Alicante donde la diversidad de clases energéticas es escasísima como lo es aún más la presencia de viviendas “bien” calificadas en relación a las mal calificadas (1 de las primeras por cada 100 de las segundas). Como se ha dicho antes, en dicha AM la correlación entre la clase energética, medida como una variable continua y los precios es negativa. Así, únicamente las, muy escasas, viviendas “A” tienen un sobreprecio del 8% en relación a las de comparación “G”, pero todo el resto de clases tienen precios inferiores a las peores “G”, todo lo demás igual. Cabe recordar que en Alicante la clase “G” es anormalmente abundante, especialmente si atendemos al hecho que las viviendas son las más recientes del conjunto de metrópolis estudiadas, y por ende con mayor probabilidad de estar construidas después de la entrada en vigor de la NBE CT-78 (vigente de 1981 a 2007) y el DB HE1 del CTE (aplicable a partir del 2008). Por tanto, cabe analizar con mayor detalle, cuan diferentes son las viviendas clase “G” en las tres AM para entender porque, en contra de todo pronóstico, en Alicante forman sobreprecios en vez de penalizaciones.

“si la abundancia relativa de las viviendas mejor calificadas supone una pérdida del poder de diferenciación de los precios de mercado del atributo energético, eso quiere decir que a medida que aparezcan más viviendas mejor calificadas,

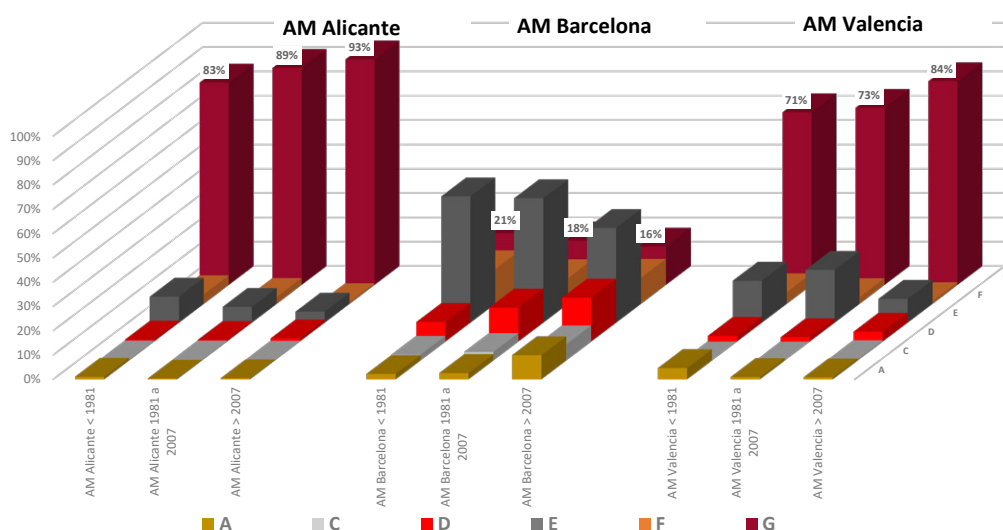


Fig. 7 / Segmentación de la muestra por clase energética y año anunciado de construcción

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de ofertas vivienda en venta de Habitacila

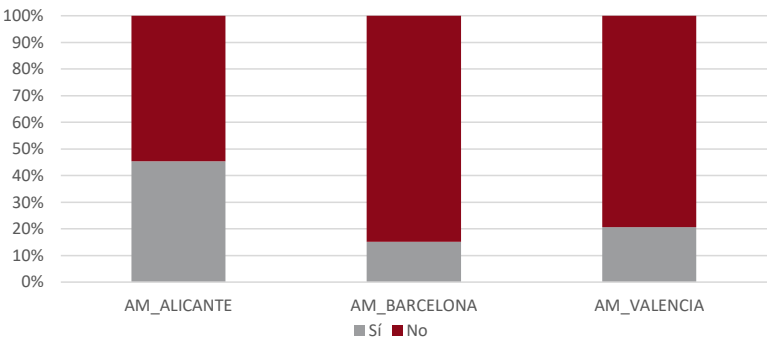
<sup>7</sup> La mínima habitual, para la nueva planta, dadas las condiciones legales vigentes en 2016

La FIG. 7 ilustra la relación que existe entre la antigüedad y la clase energética publicitada. Como se ve, el caso barcelonés sigue los patrones esperados: las viviendas más recientes tienen una mayor eficiencia energética, con claridad se observa una caída de las viviendas “E” en el periodo post-CTE a favor de las clases “C” y “A”. En el AM valenciana también existe una caída de las viviendas “F” y “G”, pero un extraño repunte de la clase “G” en el periodo posterior al 2007. En Alicante pasa algo semejante, si bien con mayor intensidad, puesto que las viviendas cuyo año de construcción declarado es posterior al 2007 están calificadas, en un 93%, con clase “G”; cifra que contrasta espectacularmente con lo que ocurre en Barcelona donde esa proporción es sólo del 16%.

Es probable que la muy abundante presencia de viviendas “G” en la Comunidad Valenciana, y muy particularmente en Alicante, se deba a un intenso proceso de rehabilitación (sin implicaciones energéticas) en el periodo post-CTE, y por ende, que el año de construcción declarado en realidad sea el año de remozamiento de la vivienda<sup>8</sup>. Para contrastar esta conjetura se han comparado, por AM, las características de las viviendas que han resultado explicativas de los precios, y que son

estadísticamente diferentes entre las viviendas clase “G” y el resto. Y en efecto, la proporción de viviendas reformadas es mayor en Alicante, pero, sobre todo:

1. En Alicante la diferenciación entre las viviendas “G” y el resto es muy escasa, únicamente 9 atributos son estadísticamente diferentes; muy por el contrario, en Barcelona existe una clarísima divergencia entre las características del parque “G” en relación al resto, puesto que difiere al 95% de confianza en 17 de sus atributos con relevancia en los precios. Parecería como si las viviendas alicantinas, con independencia de su calidad, estuviesen aleatoriamente distribuidas entre las peor calificadas (“G”) y el resto.
2. En Alicante, las viviendas energéticamente ineficientes “G” son en general mejores en todos los aspectos que el resto de clases: tienen ascensor y aire acondicionado en mayor proporción, son más nuevas, son más grandes y son más caras; por el contrario, en Barcelona, como es esperable, las viviendas peor calificadas tienen menores prestaciones en el resto de atributos.



Información de la clase energética			
	Sí	No	Total
AM_ALICANTE	8.461	10.186	18.647
AM_BARCELONA	7.511	41.913	49.424
AM_VALENCIA	5.015	19.276	24.291

FIG. 8 / Proporción de anuncios publicitarios con información energética

Fuente: Elaboración propia

<sup>8</sup> Desafortunadamente no es posible contrastar esta información debido a que las ofertas no incluyen la referencia catastral, ni tampoco la dirección exacta, y por ende no es posible comprobar si el año de construcción declarado por los anunciantes coincide con la información catastral. La

ausencia de dicha información también impide hacer un análisis pormenorizado vivienda a vivienda sobre la coincidencia entre la clase energética anunciada y la que consta en el registro público de certificados.

Todo lo anterior destaca las importantes singularidades del mercado residencial alicantino publicitado: una inexplicable peor calidad energética en las viviendas post-CTE, una inexplicable correlación inversa entre la calificación energética y el resto de sus atributos de calidad; y, sobre todo, una correlación inversa entre la eficiencia energética y los precios inmobiliarios.

¿Podrían obedecer dichas incoherencias a anomalías en la publicación de la clase energética? ¿Podría ocurrir que los anunciantes con tal de no incurrir en una falta administrativa derivada de la omisión la clase energética estén publicitando la menor de las clases? La FIG. 8 detalla la proporción de las viviendas que incluyen la clase energética en su anuncio publicitario, como se ve tanto en Barcelona como en Valencia únicamente entre un 15 y un 20% de las ofertas respectivamente incluyen la etiqueta energética (el resto está “en trámite”). En cambio, en Alicante esta proporción escala hasta el 45%. ¿A caso los oferentes en dicha AM cumplen con mayor ahínco la legislación? O, por el contrario, ¿se está produciendo una distorsión informativa de descomunales dimensiones? que como ulterior consecuencia tiene la completa banalización de

la etiqueta energética en el mercado inmobiliario alicantino al extremo de producirse correlaciones invertidas con los valores residenciales.

La conjetura anterior tiene cierto sustento en el trabajo de TALTAVULL & al. (2017), quienes utilizando el mismo método en el área de Alicante, pero usando la calificación consignada en el registro de certificaciones energéticas, han encontrado una correlación positiva entre los precios y la eficiencia energética.

Finalmente, la FIG. 9 compara la distribución de las clases energéticas que constan en los registros oficiales autonómicos y la publicitada en la muestra de mercado analizado. Con meridiana claridad se confirma para el caso de Alicante (y al parecer también en Valencia) que existe una sobredimensión de la clase “G” en la oferta inmobiliaria publicitada en relación al parque efectivamente certificado. Para probar si dicha divergencia es significativa se ha realizado la prueba de U de Mann-Whitney la cual ha confirmado que únicamente en Barcelona existe un paralelismo entre la información energética publicitada en las ofertas inmobiliarias y la realidad energética del parque certificado.

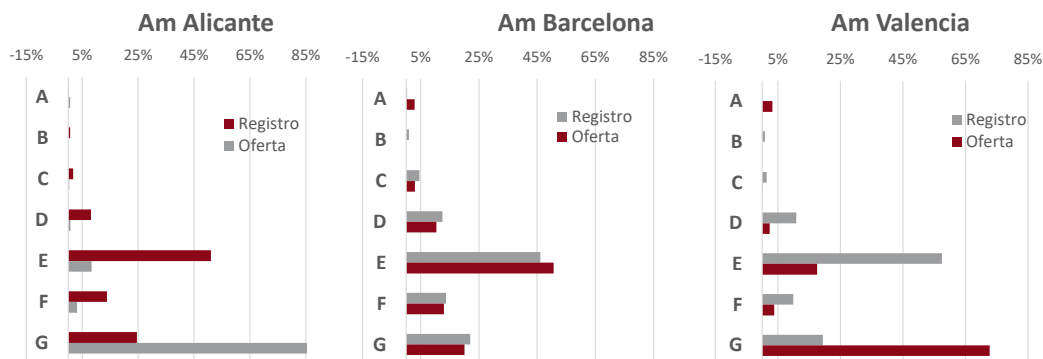


FIG. 9 / Comparación entre la distribución EPC del registro oficial y el publicitado en la muestra estudiada

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Habitacalia (oferta) y de los Registros Oficiales de la CCAA de Cataluña y Valencia

Las presuntas anomalías anteriores no son una novedad en España. Desde los propios albores del RD 235/2013 han aparecido en la prensa noticias sobre problemas en: a) la cualificación de algunos certificadores, b) el poco rigor en la realización de ciertas certificaciones y c) la picaresca en la publicación de la clase energética. En efecto, entre la fecha de aprobación del citado Real Decreto y su entrada en vigor pasaron escasas seis semanas lo que derivó en un alud de certificaciones que, en un escenario de recesión

económica, desembocó en una guerra de precios a la baja que lastró el precio de la certificación a honorarios equivalentes a una quinta parte de los originalmente previstos.

“Nos llegan [arquitectos] colegiados a los que les quieren pagar 30 euros por certificados que las empresas cobran a 50 euros” (Pilar Pereda, Secretaría General del COAM, en SÁNCHEZ, 2014).

"El riesgo que se estén tirando los precios es que se está reduciendo su calidad... se está banalizando la certificación energética" (Gonzalo CERVERA, Director de Tinsa Certify en SALIDO, 2013).

"La picaresca no conoce límites [...] hay profesionales que realizan certificados a distancia sin visitar la vivienda" (Ángel I. Cobos, Secretario del Colegio de Administradores de Fincas de Madrid en SÁNCHEZ, 2014).

"El nivel de engaño va desde técnicos que hacen chanchullos para vender más [servicios de certificación] hasta particulares o inmobiliarias que cambian con Photoshop la letra. (Pilar Pereda, Secretaria General del COAM, en SÁNCHEZ, 2014).

Frente a dicha problemática tanto las administraciones competentes como los tribunales han respondido con sanciones administrativas y sentencias respectivamente. Por ejemplo, en Murcia de las 26 inspecciones realizadas, a un año de entrada en vigor del RD, en edificios y locales terciarios el 90% eran erróneas. Así, en comunidades como Madrid, los primeros expedientes sancionadores no tardaron en aparecer, revelando discrepancias entre los datos utilizados en la certificación y la realidad (VIÚDEZ, 2013) y la primera sanción a un certificador de 4.000 mil euros llegó, en esa misma comunidad, en diciembre de 2013 (BUENO, 2013). Durante el 2014 la misma comunidad madrileña incoó 21 expedientes sancionadores: 9 por falsear los datos, 9 más por arrendar inmuebles sin contar con un EPC y 3 por actuar como certificador sin tener la titulación habilitante. De todos ellos 16 acabaron en sanción (BUENO, 2014). Navarra fue de las primeras CCAA en sancionar a las agencias inmobiliarias que anunciaban sus inmuebles sin incluir la clase energética; mientras que Cataluña hizo una campaña para recordarles esta obligación (BUENO, 2014). Ante este panorama no es difícil suponer que en ciertos mercados existen sendas tergiversaciones que oscurecen la pretendida transparencia energética del mercado inmobiliario comunitario.

## 5. Conclusiones

A 2,9 años de que sea obligatorio, según el RD 235/2013, incluir la clase energética en la publicidad conducente a la venta y el alquiler inmobiliario este trabajo indaga si: 1) a medida que ha pasado el tiempo la incidencia de la clase energética se ha mantenido estable en relación a los resultados previamente publicados

por MARMOLEJO (2016) para Barcelona; y 2) es homogénea a lo largo de diferentes mercados metropolitanos plurifamiliares con climas y, sobre todo, tamaños distintos. De esta forma se analiza, con el concurso del método de precios hedónicos, información relativa a los precios de oferta plurifamiliar del portal *Habitaclia* que tiene una importante presencia en las tres áreas metropolitanas funcionales (AM) elegidas: Barcelona, Valencia y Alicante; que tanto por su tamaño (5,22; 2,12; y 1,09 millones de habitantes) como por su diversidad climática (temperaturas medias<sup>9</sup> de 8,65 °C en enero /23,61 °C en julio; 10,41 /24,71 y 11,02 /25,51 respectivamente) resultan un excelente caso de estudio, en donde observar divergencias en el impacto de las clases energéticas sobre los precios inmobiliarios.

Con el objeto de obtener coeficientes insesgados importantes esfuerzos se han invertido en controlar los atributos arquitectónicos, urbanísticos y territoriales con incidencia en la formación de los precios. Los resultados sugieren que a medida que pasa el tiempo la incidencia de las calificaciones energéticas sobre los precios de oferta se acentúa. Así, el incremento porcentual del precio de la vivienda por cada escalón energético se ha duplicado en Barcelona pasando del 0,852% (MARMOLEJO, 2016) al 1,79% en sólo un año y medio. Por otra parte, si se parte del supuesto que la calificación energética es apreciada como una variable nominal (y no continua) entonces el sobreprecio de una vivienda clase "A" en relación a otra clase "G" en Barcelona es del 10% mientras que en Valencia escala hasta el 29%, eso representa, en relación al precio medio respectivo un incremento de 18 mil y 35 mil euros respectivamente, y por ende suficiente para compensar el sobrecoste medio marginal calculado en Madrid por GARCÍA-NAVARRO & al. (2014) para una vivienda plurifamiliar. En cambio, la calificación mínima "E" para las viviendas nuevas apenas recibe un premio.

Asimismo, en Valencia, donde la oferta es menos diversificada en términos energéticos y las viviendas mejor calificadas son más escasas en relación a las peor calificadas, el impacto por escalón es del 3,35%, es decir, mayor que en Barcelona donde la oferta es más diversificada y las viviendas eficientes más abundantes en términos relativos. Este hallazgo podría tener serias implicaciones para la política energética tal como ha sido diseñada, puesto supone que, ante una mayor homogeneidad en la clase

<sup>9</sup>Para el entorno de las viviendas analizadas en este artículo



energética derivada del incremento de las clases superiores, la diferenciación de precios tiende a desaparecer, y, por ende, las ventajas que podrían tener los promotores de vivienda nueva o energéticamente rehabilitada para compensar los costes marginales de construcción energéticamente eficiente. Esta conjetura va en línea de la evidencia empírica reportada por CHEGUT & al. (2014) cuyo trabajo en Londres ha puesto de relieve que por cada nuevo edificio que se certifica con el sistema BREEAM existe una reducción en el sobreprecio en relación al de los edificios previamente certificados en la misma zona. Exactamente la misma conclusión fue apuntada por el trabajo pionero de WINWARD & al. (1998) quienes documentaron que el comportamiento de los consumidores en los albores de la calificación energética de los electrodomésticos dependía de la proporción de bienes certificados en la tienda. También podría ocurrir que los ahorros energéticos en Valencia fuesen relativamente más interesantes en relación al menor precio de la vivienda en dicha AM en relación al Barcelonés (hasta un 82% más caro en términos unitarios), como ya lo hubiera apuntado el trabajo de MUDGAL & al. (2013). Esta conjetura requiere una mayor profundización en los trabajos futuros que necesariamente pasa por la compleja tarea de cuantificación del gasto energético real de los hogares en los mismos entornos espaciales a los que se refiere la oferta inmobiliaria.

Finalmente, en el mercado inmobiliario alicantino los análisis denotan importantes singularidades: 1) la proporción de viviendas con información energética en sus anuncios publicitarios es muy superior que en Valencia y especialmente que en Barcelona; 2) en contra de toda lógica –y de lo que ocurre en Barcelona y en menor medida en Valencia–, las viviendas más recientes (periodo post-CTE) están peor calificadas que las más antiguas; 3) las viviendas peor calificadas tienen mejores prestaciones en el resto de sus atributos arquitectónicos, a diferencia de lo que ocurre en Barcelona en donde una peor calificación energética corresponde a una peor calidad de la vivienda en general. Esto produce que, a pesar del importante número de variables de control usadas en los modelos econométricos, el precio hedónico de la calificación energética alicantina resulte revertido. Es decir, a una peor calificación corresponde un precio más elevado todo lo demás igual. Además, las AM valencianas, a diferencia de Barcelona, la distribución de la clase energética de los anuncios inmobiliarios no coincide con la del parque certificado según los respectivos registros oficiales. Si dicha distorsión respondiese a anomalías en la publicación de calificaciones incorrectas estaríamos asistiendo a una completa banalización de la política

energética tal como ha sido diseñada en el seno de la Comisión Europea.

Así pues, emergen dos claras implicaciones para la política pública:

1. La primera, y más importante, relacionada con la eventual desaparición del sobreprecio energético a medida que las viviendas más eficientes aparezcan en el mercado y por ende la diversidad de la oferta incrementa. Lo cual supondría un reto para el esquema EPC que ha confiado en el libre mercado como proveedor de inmuebles eficientes.
2. La segunda reclama una mayor atención por parte de las administraciones competentes en la verificación de la correspondencia entre la información publicitada y la contenida en los registros de certificados.

## 6. Agradecimientos

Los autores agradecen a la evaluación anónima sus críticas que, sin lugar a dudas, han permitido mejorar este trabajo. Asimismo, a Habitacalia por facilitar el acceso a los datos de ofertas inmobiliarias. Este artículo deriva del proyecto EnerVALOR “¿Cuánto nos importa la calificación energética? Un análisis del nivel de comprensión de los EPC, confianza percibida e impacto sobre las preferencias y valores residenciales” financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad bajo la referencia BIA2015-63606-R (MINECO/FEDER) del cual los autores son, respectivamente, IP y parte del equipo de trabajo. Asimismo, este trabajo se inscribe en el marco de la tesis doctoral de la segunda persona autora. Los autores agradecen a Rolando Biere su asistencia en la gestión de datos.

## Bibliografía

- ADDAE-DAPAAH, K. & CHIEH, S. J. (2011): “Green mark certification: does the market understand?”, *Journal of Sustainable Real Estate*, 3(1), 162-191.
- BROUNEN, D & KOK, N. (2011): “On the economics of energy labels in the housing market», *Journal of Environmental Economics and Management*, 62(2), 166-179.
- BUENO, J. (2013): *Primera sanción por falsear los datos de un certificado energético*, disponible en: <http://www.elmundo.es/economia/2013/12/18/52b18334268e3e65428b4577.html> (acceso 18 Diciembre 2013)
- BUENO, J. (2014): *El certificado energético sigue en tierra de nadie*, disponible en:

- <http://www.elmundo.es/economia/2014/12/19/54923ecf3c8b4573.html> (acceso 19 Diciembre 2014)
- CHEGUT, A. & EICHHOLTZ, P. & KOK, N. (2014): "Supply, demand and the value of green buildings", *Urban Studies*, 51(1), 22-43.
- DE AYALA, A. & GALARRAGA, I. & SPADARO, J. V. (2016): "The price of energy efficiency in the Spanish housing market", *Energy Policy*, 94, 16-24.
- EICHHOLTZ, P. & KOK, N. & QUIGLEY, J. M. (2010): "Doing well by doing good? Green office buildings", *The American Economic Review*, 100(5), 2492-2509.
- FUERST, F. & MCALLISTER, P. (2011): "The impact of energy performance certificates on the rental and capital values of commercial property assets", *Energy Policy*, 39(10), 6608-6614.
- & al. (2015): "Does energy efficiency matter to home-buyers? An investigation of EPC ratings and transaction prices in England", *Energy economics*, 48, 145-156.
- GARCÍA-HOOGHUIS, A. & NEILA, F. (2013): "Modelos de transposición de las Directivas 2002/91/CE y 2010/31/UE "Energy Performance Building Directive" en los Estados miembros de la UE, Consecuencias e implicaciones", *Informes de la Construcción*, 65(531), 289-300.
- GARCÍA-NAVARRO, J. & GONZÁLEZ-DÍAZ, M. & VALDIVIAO, M. (2014): "«Estudio Precoste»: evaluación de los costes constructivos y consumos energéticos derivados de la calificación energética en un edificio de viviendas situado en Madrid", *Informes de la Construcción*, 66(535), 26.
- HYLAND, M. & LYONS, R. C. & LYONS, S. (2013): The value of domestic building energy efficiency—evidence from Ireland, *Energy economics*, 40, 943-952.
- KOK, N. & JENNEN, M. (2012): "The impact of energy labels and accessibility on office rents", *Energy Policy*, 46, 489-497.
- MARMOLEJO, C. (2016): "La incidencia de la calificación energética sobre los valores residenciales: un análisis para el mercado plurifamiliar en Barcelona", *Informes de la Construcción*, 68(543), 156.
- & CHEN, A. (2019) "The uneven price impact of energy efficiency ratings on housing segments. Implications for public policy and private markets", *Sustainability*, 11, 372, 1-23.
- & BRAVI, M. (2017) "Does the Energy Label (EL) Matter in the Residential Market? A Stated Preference Analysis in Barcelona", *Buildings*, 7 (2) 1-17
- & GARCÍA-HOOGHUIS, A. & GARCÍA-MASIA, A. (2017) "¿Cuánto nos importa la clase energética de nuestras viviendas? un análisis del nivel de comprensión de los EPC, disposición y motivos de pago en Barcelona", *Habitat Sustentable*, 7 (1), 55-65
- MUDGAL, S. & al. (2013): *Energy performance certificates in buildings and their impact on transaction prices and rents in selected EU countries*: European Commission (DG Energy), Paris.
- ROCA, C. J. (1988): *La estructura de valores urbanos: un análisis teórico-empírico*: Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- & MARMOLEJO, C. R. & MOIX, M. (2009): "Urban structure and polycentrism: Towards a redefinition of the sub-centre concept", *Urban Studies*, 46(13), 2841-2868.
- ROSEN, S. (1974): "Hedonic prices and implicit markets: product differentiation in pure competition", *Journal of political economy*, 82(1), 34-55.
- SALIDO, J. (2013): El certificado energético para viviendas también se despacha en cupones de descuento, disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/07/02/suvienda/1372752464.html> (acceso 02 Julio 2013)
- SÁNCHEZ, P. (2014): Picaresca en la certificación, disponible en: [https://elpais.com/economia/2014/02/06/vivienda/1391692114\\_309183.html](https://elpais.com/economia/2014/02/06/vivienda/1391692114_309183.html) (acceso 06 Febrero 2014)
- TALTAVULL & P.; PÉREZ, R. & MORA, R. (2017): "Green Premium. Evidence from Spain", actas del congreso lares 2017, Sao Paulo, Brasil.
- VIÚDEZ, J. (2013): El caos del certificado energético, disponible en: [https://elpais.com/sociedad/2013/09/13/actualidad/1379090592\\_775839.html](https://elpais.com/sociedad/2013/09/13/actualidad/1379090592_775839.html) (acceso 14 Septiembre 2013)
- WINWARD, J. & SCHIELLERUP, P. & BOARDMAN, B. (1998): *Cool Labels: the first three years of the European Energy Label: Energy and Environment Programme*, Environmental Change Unit, Oxford.

# Una isla en mitad de la metrópolis. Vida social y patrimonio urbano en el Poblado Dirigido de Fuencarral<sup>1</sup>.

Ion MARTÍNEZ LOREA (1) & María del Mar MAIRA VIDAL (2)

(1) Dr. en Sociología, Universidad Pública de Navarra

(2) Dra. en Sociología, Universidad Complutense de Madrid

**RESUMEN:** El Poblado Dirigido de Fuencarral (PDF a partir de ahora), situado al norte del término municipal de Madrid (España), surge del proyecto firmado en el año 1957 por el arquitecto José Luis Romany, en el marco de un conjunto de barrios de vivienda social impulsados por el Ministerio de la Vivienda. Con el paso de las décadas el PDF ha experimentado un considerable envejecimiento poblacional y de deterioro arquitectónico y urbanístico que parecían convertirlo en una suerte de «limbo urbano», un lugar «donde no sucedía nada»: alejado de la intensidad de operaciones urbanísticas y de la movilización social y vecinal que han caracterizado a otros barrios de Madrid. Sin embargo, con la entrada del siglo XXI, en el Poblado confluyen dos elementos destacables: por un lado, la elaboración del denominado Plan Especial de Protección e Intervención (2011), el cual planteaba las necesarias rehabilitaciones en las viviendas del Poblado y, a su vez, contemplaba un proceso de patrimonialización institucional de las mismas subrayando su valor arquitectónico y urbanístico. Por otro lado, un incremento de la movilización vecinal, que reivindica una mayor atención institucional sobre el barrio. Este artículo tiene como objetivo conformar una cartografía social de las transformaciones acaecidas en el Poblado, de su situación actual y de las expectativas de futuro de sus habitantes. Ello con el fin de contribuir al debate sobre el desarrollo socio espacial de este tipo de enclaves residenciales. Para ello se ha recurrido a una metodología de tipo cualitativo, basada en la realización de entrevistas semi-estructuradas, individuales y grupales y un grupo de discusión que permitiera captar los discursos sobre las prácticas y miradas del PDF.

**DESCRIPTORES:** Vivienda social. Patrimonio urbano. Participación ciudadana. Movilización vecinal. Poblado Dirigido de Fuencarral.

Recibido: 04.05.2018; Revisado: 26.11.2018 Correo electrónico: [ion.martinez@unavarra.es](mailto:ion.martinez@unavarra.es); [marmaira@ucm.es](mailto:marmaira@ucm.es)  
Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1208-8380>; <https://orcid.org/0000-0001-9580-9467>.

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original. Agradecen asimismo su colaboración a las personas entrevistadas y al tejido social y asociativo del Poblado Dirigido de Fuencarral, muy especialmente a la Plataforma Pobladores.

<sup>1</sup> Este artículo se basa en el trabajo de campo y en los resultados del Proyecto de Investigación PROVISIO. Transformar para proteger. Restauración sostenible de la vivienda social española del siglo XX en el contexto europeo, financiado por el Plan Nacional de I+D+i (2014-2016), dirigido por Luis MOYA GONZÁLEZ (UPM). En el mismo se estudiaron tres barrios: el Poblado Dirigido de Fuencarral, Palomeras Sureste y Tercio y Terol. En este caso nos centramos exclusivamente en la realidad del Poblado Dirigido de Fuencarral.

## An island in the middle of the metropolis. Social life and urban patrimony in the Directed Town of Fuencarral

**ABSTRACT:** The Fuencarral new town is located in the municipality of Madrid (Spain) and was part of a project, signed by the architect José Luis Romany in 1957, that included different social housing districts implemented by the Ministry of Housing. Over time, this new town has experienced a significant population ageing process, and an architectural and urbanistic deterioration, that seemed to have converted it into an «urban limbo», a place where «nothing happened», that was isolated from urban operations and the social and neighbours' mobilizations that have taken place in other districts of Madrid. Nevertheless, in the XXI century there are two important converging factors to point out in order to understand the changes that are taking place in it: on one hand, the Special Protection and Intervention Plan (2011), that presented the necessary housing rehabilitation of this new town and the institutional recognition of heritage that has highlighted its architectural and urbanistic value. On the other hand, there has been an increase of the neighbours' mobilizations, that demand public institutions to pay a closer attention to the new town. This article has the aim to perform a social cartography of the transformations that have taken place in the Fuencarral new town, its current situation and future expectations of its inhabitants. For that purpose, we have resorted to a qualitative methodology and have conducted individual and group in-depth interviews and one focus group in order to identify the different discourses about the practices and looks over the Fuencarral new town.

**KEYWORDS:** Social housing. Urban heritage. Citizen participation. Resident's mobilizations. Fuencarral new town.

### 1. Introducción

**A** prácticamente sesenta años de la creación del Poblado Dirigido de Fuencarral, este barrio, situado al norte de Madrid (España) en el distrito de Fuencarral-El Pardo, está experimentando algunos cambios que, sin embargo, no tienen la misma dimensión ni visibilidad de las grandes transformaciones urbanísticas de las últimas décadas en la metrópoli madrileña. Su condición de poblado de viviendas para trabajadores, con unas peculiaridades arquitectónicas y sociales que comentaremos, lo convierte en un caso de mayor valor que el resto de poblados de similares características. Asimismo, se caracteriza por una vida social que ha pasado mejores momentos, pero tenida por un atractivo para los actuales y potenciales residentes. Como tantos otros barrios y ciudades consolidados, ha sufrido un fuerte envejecimiento y la desaparición de parte de la población originaria. Este hecho, junto con la salida de algunos de sus descendientes, ha dejado un buen número de viviendas vacías. En algunas de ellas se aloja población inmigrante (en porcentajes similares a los de la ciudad de Madrid en su conjunto), o población joven de clase media o media-baja de otros barrios de Madrid, algunas otras están siendo ocupadas y otras, especialmente en el caso de las viviendas unifamiliares, son habitadas por nuevos residentes de niveles económicos y educativos superiores a los de los residentes originales. Durante las últimas décadas el Poblado, con estos vaivenes demográficos, se

ha ido deteriorando de una forma muy visible: falta de mantenimiento de las viviendas y de las zonas comunes, carencia de servicios y dotaciones, falta de adaptación del barrio a las características de la población, cierres comerciales, etc. Sin embargo, detectamos que a través de diversas iniciativas municipales y de la movilización vecinal el barrio se sitúa en una buena posición para revertir el deterioro social y urbanístico experimentado a lo largo de los años.

En este sentido, apoyándonos en las propuestas de autores como Fernando ROCH (2006) y DÍAZ ORUETA (2012), concebimos el PDF como un núcleo periférico que, si bien ha sido absorbido por la trama urbanística de la ciudad, socialmente sigue actuando como un enclave periférico que durante décadas no ha sido objeto de atención ni por parte de la administración ni de la inversión privada, sino que, al contrario, ha sufrido una descapitalización demográfica, comercial, industrial, social y cultural (HARVEY, 2007a, 2007b). Sin embargo, un cierto interés institucional reciente y, sobre todo, una reactivación de las iniciativas ciudadanas, nos llevan a situar nuestro foco de atención en la detección de los actores implicados en los procesos de transformación que se están produciendo y conocer cuál es su mirada sobre la evolución del poblado, sobre los cambios que acontecen y los futuros posibles que se vislumbran. De este modo, inscribimos nuestra propuesta en los planteamientos clásicos de Henri LEFEBVRE (2013; 2017) quien estudia la urbe como un espacio conformado socialmente, conflictivo y cambiante, lo que nos



permite plantear que el PDF no es una realidad cuyo horizonte - aunque en cierto modo prescrito económica y urbanísticamente- esté ya escrito. En esta escritura práctica sin duda sus residentes tienen un papel protagonista. Así pues, hemos tomado como referencia un analizador concreto (ALBERICH, 2000) como son las diversas formas de organización y movilización de los habitantes del PDF contrastando la figura de las asociaciones de vecinos tradicionales con otros fenómenos como la denominada Plataforma Pobladores de Fuencarral, un movimiento asambleario mucho más activo que las primeras, en el que participan antiguos y nuevos residentes del Poblado, que en sus inicios seguía la estela del 15-M y que ha ampliando como colectivo su espectro ideológico en los últimos tiempos.

Este texto consta de dos apartados principales. En el primero de ellos (apartado 2) hemos presentado las particularidades histórico-urbanísticas, geográficas, demográficas y socio-económico-educativas del PDF; en el segundo de ellos (apartado 3), basándonos en un trabajo de campo articulado a través de entrevistas semi-estructuradas a distintos perfiles sociológicos<sup>2</sup>, hemos tomado como punto de partida las voces y las miradas de los residentes del PDF para contrastar: cómo se han percibido y perciben ellos como habitantes del Poblado y en relación con los barrios aledaños; cómo han experimentado la vida social en el Poblado desde un inicio álgido hasta una actualidad en decadencia; qué ha supuesto la llegada de nueva población al barrio; cómo se han encauzado las inquietudes participativas de los residentes del Poblado; y, finalmente, cómo se articula la perspectiva de los residentes con la de organismos públicos o figuras técnicas como la de los arquitectos y urbanistas a la hora de intervenir y transformar el PDF.

Inciendiando en la apuesta metodológica de este trabajo, cabe subrayar que el mismo se inscribe en un proyecto que comprende tres líneas de actuación que se despliegan en paralelo, pero que se coordinan entre sí, en clave constructiva, en clave urbanística y, finalmente, en clave sociológica, sobre la vivienda social en España. El análisis sociológico desde el que partimos plantea la confección de una cartografía social que se basa, como ya se ha apuntado, en un estudio cualitativo (entrevistas semi-estructuradas) que parte de un muestreo estructural que busca la mayor representatividad

social discursiva. Buscamos pues abordar la elaboración de narrativas diversas sobre el PDF. Por ello, se recurre a un procedimiento de saturación informativa. Para la captación de los entrevistados se ha recurrido a una lógica de redes primarias, pues no existía un conocimiento previo de los perfiles seleccionados, y al efecto bola de nieve por el cual unos contactos nos han permitido el acceso a otros (VALLES, 1999).

## 2. El Poblado Dirigido de Fuencarral: un caso particular en la política de barrios de promoción oficial de Madrid

### 2.1. La política de vivienda social en España

Como es sabido, el panorama residencial español de mediados del siglo XX no resultaba especialmente alentador. La escasez de viviendas y la baja calidad de muchas de ellas resultaban un problema grave en el contexto de destrucción derivado de la Guerra Civil, especialmente en ciudades como Madrid<sup>3</sup>. Ello se tradujo en la proliferación de infraviviendas y subarriendos y en un progresivo desarrollo del chabolismo en las periferias urbanas. Esta situación se agravó con el éxodo rural que se intensificó a partir de la década de 1950 y, por ende, con la llegada en aluvión de una inmigración interior que obligó a que las instituciones tomaran medidas con urgencia (MOYA GONZÁLEZ, 2015; ALGUACIL & al., 2011; RODRÍGUEZ VILLASANTE & al., 1989; GAVIRIA, 1971).

Tal como han puesto de manifiesto Mario GAVIRIA (1971; 1991) y José Manuel NAREDO (2011), además de crear diversas instituciones estratégicas como el Instituto Nacional de la Vivienda o la Obra Sindical del Hogar, cuyo objetivo era la promoción de vivienda pública y de alquileres baratos, nos encontramos con que el Gobierno franquista otorga cuantiosas subvenciones, desgravaciones y exenciones fiscales que buscaban incentivar la construcción de grandes promociones y cuyo resultado no deja de tener relevancia: la ampliación entre 1940 y 1970 en medio millón de unidades del parque de viviendas de promoción pública en Madrid con alquileres baratos, de propiedad pública o promovidas por industrias que

<sup>2</sup> Ver Anexo 1: Trabajo de campo realizado entre 2014 y 2017 como parte del proyecto de investigación PROVISIO.

<sup>3</sup> No podemos olvidar que Madrid fue sometida en algunos de sus barrios, sobre todo aquellos que se encontraron en primera línea del frente, a una necesaria reconstrucción

desde la gráficamente denominada «Dirección General de Regiones Devastadas y Reparaciones». Para coordinar la actuación de los diversos organismos implicados se creó la «Junta de Reconstrucción de Madrid» (ver LÓPEZ DÍAZ, 2002).

buscaban tener a sus trabajadores radicados en las cercanías de las fábricas. Esta última no es una cuestión menor, pues el desarrollo industrial de las principales urbes requería de la fijación de la población migrante en lo que serían los grandes cinturones industriales que rodeaban a los núcleos tradicionales, lo cual convertía en clave ese papel de las empresas industriales en el desarrollo inmobiliario (MAIRA VIDAL, 2009). Al margen del volumen de viviendas construidas o, mejor, en paralelo a esa constatación, el particular cóctel de promociones públicas de carácter social y el muy cuestionable modelo de ejecución de las mismas, va a verse reflejado en el caso de Madrid en un conjunto de experiencias englobadas en los llamados Barrios de Promoción Oficial.

Apoyándonos en los trabajos de Luis MOYA GONZÁLEZ (1980, 1997, 2015), hemos constatado cómo este conjunto de barrios, entre los que se sitúa el PDF, posee algunas peculiaridades que merece la pena tener en consideración. En primer lugar, todos ellos se inscriben en lo que se podría llamar «vivienda obrera» edificada a partir de la década de 1950 a través de la combinación de casas bajas y bloques de cuatro o cinco alturas dentro de las distintas denominaciones que recibieron: «poblados de absorción», «poblados mínimos», «poblados dirigidos» o «unidades vecinales de absorción», las conocidas UVAs<sup>4</sup>.

En segundo lugar, los terrenos elegidos para su construcción, se corresponden con zonas periféricas con abundante terreno. De hecho, se recurrió al llamado Anillo Verde del Plan General de 1946 —que se transformó de espacio libre a reserva de suelo para el desarrollo inmobiliario—, situado a una distancia de entre 3 y 6 kilómetros de la Puerta del Sol. La explicación no es otra que el abaratamiento del coste del terreno con el fin de disminuir el precio final de la vivienda (GAVIRIA, 1971; 1991).

En tercer lugar, coincide también algo realmente grave y muy presente en el periodo del desarrollismo urbano franquista: la deficiencia en la calidad de las construcciones de este tipo de promociones —en la cual tenían sin duda mucho que ver las relaciones corruptas entre gobernantes, promotores y constructores—. Esta deficiencia tiene su imagen más llamativa en la ausencia de calzadas y aceras y en el recuerdo de calles embarradas cuando caían apenas unas gotas de lluvia y su constatación más penosa en la ausencia de cimientos en no pocos de los edificios construidos (CASTELLS, 1986).

Finalmente, en cuarto lugar, debemos subrayar otro elemento clave como es la falta de interés por articular mínimamente los barrios. Es palpable la desconexión desde el diseño entre los barrios de promoción oficial y la estructura urbana madrileña. Como apunta MOYA GONZÁLEZ:

«La mayoría de los poblados no se proyectaron con la idea de composición urbanística, ni con la idea de que se estaba construyendo un barrio además de una vivienda y un camino para acceder a ella [...]. Es más sorprendente si tenemos en cuenta que en Madrid existía un Plan General en cuya estructura encajaban los núcleos satélites que iban asociados a los lugares de trabajo. Por otra parte, también existía un Plan Nacional de la Vivienda que incluía unas Ordenanzas que no sólo trataban de la construcción de la vivienda sino de su agrupación y equipamiento necesario para formar auténticos barrios [...]. El concepto de barrio, de composición o diseño urbano, no fue aportado por los proyectistas salvo excepciones. Las razones de urgencia en el proyecto, falta de equipamiento construido, presupuesto insuficiente para los acabados de los espacios libres, y otras, no justifican el hecho en su globalidad» (1997: 87).

Hoy cabría pensar que la expansión urbana de Madrid ha podido solucionar este aislamiento originario a través de una suerte de absorción de estos núcleos satelitales por la «mancha de aceite metropolitana», sin embargo, comprobaremos que los barrios siguen manteniendo muchas peculiaridades respecto a la realidad urbana de su entorno y en algunos casos permanecen los problemas más elementales de conexión, física pero también económica, social y simbólica entre los barrios y el resto de la ciudad. De hecho, esta cuestión va a subyacer a las movilizaciones y se detecta muy claramente en el estudio del PDF, lo cual no hace sino confirmar la afirmación de Henri LEFEBVRE (2013; 2017) según la cual es mucho más sencillo crear (en clave urbanística) ciudad que generar (en clave social) vida urbana (de calidad), con dotaciones públicas, puntos de encuentro, diversión y también confrontación, espacios comerciales y de ocio, y donde tenga cabida la apropiación y autogestión ciudadana.

## 2.2. Especificidades del Poblado Dirigido de Fuencarral

El Poblado Dirigido de Fuencarral comienza a construirse en 1957 bajo el diseño del arquitecto alicantino José Luis Romany, contratado por el Ministerio de la Vivienda junto a otros arquitectos,

<sup>4</sup> De los 107 barrios de promoción oficial que contabiliza en Madrid MOYA GONZÁLEZ, los seleccionados por él en sus trabajos, que son los mismos a los que nosotros atendemos, son los siguientes: Colonia de Tercio y Terol, Cuartel

de la Montaña, Poblado de Absorción A de Fuencarral, Poblado Dirigido de Fuencarral, UVA de Vallecas, Poblado Mínimo de Orcasitas, Poblado Agrícola de Orcasitas, Poblado de Absorción de Orcasitas y Manoteras II

como ya se ha apuntado, para la construcción de los barrios de promoción oficial<sup>5</sup>. La construcción corre a cargo de la llamada Organización de Poblados Dirigidos (OPD) junto con el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) y la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores (COUMA). Se localiza al norte de la capital en el distrito de Fuencarral-El Pardo, aproximadamente a un kilómetro y medio del antiguo municipio de Fuencarral, que había pasado a formar parte de la ciudad en 1951.



FIG. 1 / Poblado Dirigido de Fuencarral (Distrito de Fuencarral- El Pardo, Madrid)

Fuente: Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento, 2017.

El Poblado (ver FIG. 1) queda delimitado al sur por la Avenida Cardenal Herrera Oria, tras la cual se encuentra el polígono industrial del mismo nombre; al oeste por el ferrocarril y la carretera de Colmenar Viejo y, tras ellos, por el selecto barrio de Mirasierra; al norte por el barrio de Santa Ana; y al este por el pueblo de Fuencarral y por los Poblados de Absorción A y B. La superficie total del Poblado Dirigido de Fuencarral es de 200.000 m<sup>2</sup>. Las 1.839 viviendas se distribuyen en 16,06 Has. El suelo edificado para viviendas supone un 26,7%, el edificado para otros usos el 3,5%, las zonas libres privadas el 5,6%, las zonas libres públicas el 59,2% y el viario un 5% (MOYA GONZÁLEZ, 1983). Recordemos que la estructura de la vivienda combina bloques en altura de cuatro y cinco plantas sin ascensor con viviendas unifamiliares adosadas y con jardín. Los servicios comunitarios de referencia fueron desde el comienzo tres mercados con 135 locales comerciales que se distribuyeron en tres puntos del barrio, así como el colegio y el centro parroquial. El centro parroquial no llegó a construirse hasta mucho más tarde.

<sup>5</sup> Como indica MOYA GONZÁLEZ: «El arquitecto fue uno de los de la joven generación que reutilizaron las teorías urbanísticas y arquitectónicas racionalistas ortodoxas, abiertamente,

Aunque, como hemos apuntado, el objetivo de los barrios de promoción oficial era responder a las necesidades habitacionales de las nuevas clases trabajadoras urbanas, el caso del Poblado Dirigido de Fuencarral cuenta con una peculiaridad nada desdeñable: fue un poblado de residentes de estratos sociales medios-bajos y medios: empleados estatales, guardias, taxistas o maestros, más allá por tanto de la mera figura del nuevo proletario recién llegado del campo (RODRÍGUEZ VILLASANTE & al., 1989; OBSERVATORIO METROPOLITANO, 2007; ALGUACIL & al., 2011). A ello contribuyeron los cambios que se producen en los mecanismos de pago: en este caso, se demandó a los futuros habitantes una mayor entrada económica que a los de otros poblados.

Coincide precisamente esta circunstancia con que este proyecto se desarrolla con criterios de mucha mayor calidad que en otros barrios: se tiene en consideración la adaptación al terreno con el uso de «gradas» tanto para la edificación como para los espacios libres. Estos espacios libres, así como las viviendas, son de mayor calidad compositiva (pero no así de materiales y acabados). De este modo, se evita que la vía principal de tráfico atraviese el poblado y se recurre para ello a una circunvalación que genera más espacios peatonales en su interior.

Ambas circunstancias, la calidad compositiva y el perfil de residentes, van a marcar sin duda la idiosincrasia del barrio a lo largo de las décadas. Esto se va a ver reflejado, como pondremos de manifiesto más adelante, en las particulares relaciones socio-espaciales que van a establecerse con los barrios del entorno: en unos casos, «se mirará por encima del hombro» a los vecinos (Santa Ana, Poblados A y B), en otros, con cierto acomplejamiento (Mirasierra).

La imagen de cierta distinción social que poseía el barrio va a llegar en parte hasta nuestros días, aun cuando hacemos referencia a un poblado con construcciones que sin duda debemos definir como modestas. Con todo, las principales debilidades que se han ido detectando en los otros poblados también han hecho mella en el Poblado Dirigido de Fuencarral. Sin duda, el envejecimiento y la salida de población, así como el creciente deterioro de su parque de viviendas, la ausencia de comercio y otros servicios, un discutible mantenimiento de los espacios públicos, al que hay que sumar el deficiente tratamiento del tráfico rodado, son características

tras el silencio formal, que no real, que habían sufrido después de la guerra, por considerarlas materialistas y republicanas» (1980: 79).

de la mayor parte de poblados y también lo son en el caso de Fuencarral.

En cuanto a la situación demográfica, de acuerdo con los datos del Censo de Población de 2011 y el Padrón de habitantes de Madrid del Instituto Nacional de Estadística, residen en el Poblado cerca de 4.300 personas. De ellas 1.900 son mujeres, y 2.400 hombres. El dato total de habitantes muestra un descenso de casi 500 personas respecto al Padrón de 1998. Y si bien las cifras no pueden obviarse –lo cual obligará a tener en consideración la evolución de las mismas– no permite hablar en ningún caso de un «vaciado» del barrio. Al contrario, podemos afirmar que por el momento mantiene a una población relativamente estable. No obstante, a partir de los datos de las figuras 2, 3 y 4 debemos reconocer también que la estructura de residentes está muy envejecida (con un 39,5% de residentes entre 35 y 64 y un 26,7% mayor de 65 años). Aunque este no es un dato unívoco pues la misma estructura también marca signos de rejuvenecimiento vinculados a la llegada de nueva población. Sin duda, los niveles de reposición de residentes serán un elemento a tener en cuenta para contrastar la vitalidad del barrio durante los próximos años. En este sentido, la población de origen extranjero está ya teniendo un papel relevante (un 20,3% de ella es extranjera), al mismo nivel que en el conjunto del municipio de Madrid, pero considerablemente por encima de otros barrios de promoción oficial como Tercio y Terol o Palomeras Sureste, donde no se alcanza el 12% de población extranjera.

0-14 años	12,7
15-34 años	21,1
35-64 años	39,5
65-79 años	10,7
80 años en adelante	16,0

FIG. 2/ Porcentajes de grupos de edad en el PDF

Fuente: Padrón de habitantes de Madrid, 2014.

Un dato que nos puede ayudar a contrastar esa imagen «distinguida» (dentro del marco de los barrios de promoción oficial) que parecía poseer el Poblado en un inicio, y que lo acercaría más a un tipo de barrio con un nivel socioeconómico por debajo de la media, es el nivel educativo de sus residentes mayores de 16 años y la situación laboral de su población activa (FIG. 3 y 4). Más de un 30% de la población tiene ningún estudio o solo estudios primarios (en el conjunto de Madrid esta cifra es del 18%), un 46,7% tiene estudios secundarios y solo un 20,4% tiene estudios superiores (en el conjunto de Madrid esta cifra es del 35,3%). Respecto a la situación laboral de la

población activa, el porcentaje de desempleados está al mismo nivel que el del conjunto de Madrid, es de un 21%, al igual que los técnicos y profesionales de apoyo (12,5% en el Poblado y 10,9% en Madrid) o los empleados contables y administrativos (14,9% en el Poblado y 13,1% en Madrid). Sin embargo, en el sector de los técnicos y profesionales científicos e intelectuales el Poblado cuenta con un 9% frente al 19,8% del conjunto de Madrid.

Sin estudios	10,5
Primer grado	22,5
Segundo grado	46,7
Tercer grado	20,4

FIG. 3/ Porcentaje de población del PDF según el nivel de estudios alcanzado

Fuente: Censo de Población, 2011.

Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	9,0
Técnicos, profesionales de apoyo	12,5
Empleados contables y administrativos	14,9
Servicios de restauración, personales, etc.	19,8
Ocupaciones elementales	7,0
Desempleados	21,3

FIG. 4/ Porcentaje de población activa del PDF según situación laboral

Fuente: Censo de Población, 2011.

Por tanto, nos referimos a datos no especialmente halagüeños. Aunque tampoco nos permiten hablar de una situación extrema. De nuevo, por tanto, nos encontraríamos en una especie de «tierra de nadie» a la hora de describir el Poblado. Un lugar, en parte apacible, venido a menos, pero sin saber exactamente a dónde va. ¿Es correcta esta imagen *apriorística* del Poblado? ¿Es un barrio donde no sucede nada, una «isla en calma» donde lo que sucede no tiene ningún signo sociológicamente reseñable?

Dos elementos nos hacen pensar que esto no se ajusta completamente a la realidad, que se muestra más compleja de lo previsto: uno, de carácter netamente institucional, aunque no exento de reivindicaciones previas por parte de los vecinos del Poblado: la aprobación del Plan Especial de Protección e Intervención que contempla un proceso de patrimonialización institucional subrayando el valor arquitectónico y urbanístico del barrio diseñado por Romany; y otro, de rango ciudadano, relacionado con el inicio de unas movilizaciones vecinales que buscan mejorar las condiciones de vida del Poblado y donde, empero, vamos a percibir distintas sensibilidades.



### 3. Un análisis del Poblado Dirigido de Fuencarral

#### 3.1. Un tuerto en el país de los ciegos

Como se ha dicho más arriba, el Poblado Dirigido de Fuencarral fue diseñado en 1957. Las obras se concluyeron en 1960. Las limitaciones ya comentadas dieron como resultado un barrio en cierto sentido inacabado y que fue completándose poco a poco, tal como explica un representante vecinal entrevistado:

«El barrio, pues como era de los Poblados Dirigidos que se iban haciendo con poco dinero, era de cuando toda la expansión de la gente que vino a Madrid, entonces, pues se fue haciendo por etapas, con lo cual terminó muy mal. La construcción, nos comentan que no está nada mal, por esto que te comentaba, que hemos estado haciendo el Plan Integral, que tiene un buen asentamiento y tal, pero habían dejado cantidad de cosas en barro. No estaban las aceras, los jardines, por ejemplo, de los chalecitos tampoco, estaban separados simplemente por un alambre y nada más» [E2].

Todas estas condiciones no van a evitar en todo caso que el Poblado Dirigido siga teniendo una consideración más elevada que la de los barrios del entorno, como es el caso de los Poblados de Absorción A y B, la extinta UVA o el posterior barrio de Santa Ana<sup>6</sup>. Podemos decir, recurriendo al refrán, que el Poblado era el «tuerto en el país de los ciegos». Esto es, el menos modesto entre los modestos, el menos estigmatizado entre los barrios obreros. Incluso, existía cierta consideración de privilegio hacia los residentes. La situación socioeconómica de los habitantes del Poblado Dirigido, perteneciente como se ha dicho a los estratos medios de sociedad, era bastante mejor que la de los del antiguo municipio de Fuencarral y, en particular, que la de los de los Poblados de Absorción y la UVA, en situación de extrema pobreza. También lo era si la comparáramos con los habitantes del barrio de Santa Ana. El contraste era también significativo entre las características, las dimensiones y la calidad del conjunto en el Dirigido y las de los barrios que lo rodeaban, sobresaliendo con mucho las del primero. De hecho, ya en la década de 1970, los habitantes del Poblado Dirigido eran tildados de «pequeñoburgueses» o «pijos» por los de los barrios contiguos.

«El Dirigido, durante una época, años 70 y tantos, ya acabado (el barrio de) Santa Ana, eran los pijos. Dentro de la estructura de Fuencarral, de este lado

de la carretera de Colmenar, es decir, lo que era el pueblo de Fuencarral, Santa Ana, que entonces fue UVA, aquello fue UVA y luego fue Santa Ana y esto, el Dirigido eran los pijos. O sea que eran un poco..., 'ah, tú eres del Dirigido'». [E9-A].

Estas características distintivas del Poblado Dirigido frente al entorno se apreciaban también en el diseño de Romany, el cual buscó favorecer las relaciones interpersonales a través de un diseño barrial centrípeto con equipamientos de cierta calidad, accesibles peatonalmente (un colegio y tres mercados con distintos locales comerciales, etc.). Todo ello contribuyó a generar un «efecto frontera» en la zona entre el Dirigido y el resto de barrios colindantes, con un nivel socioeconómico más bajo, y con una población en parte estigmatizada.

En la actualidad, la percepción que tienen del Poblado los vecinos tradicionales y los nuevos habitantes suele ser en general positiva. Aunque consideran que existen múltiples carencias y una falta de respuesta por parte de las instituciones, creen que el barrio posee un gran potencial y que se beneficia, por ejemplo, de la tranquilidad y la buena comunicación del metro con el centro de la ciudad:

«Yo estoy muy contento con el barrio, veo que es un barrio muy tranquilo, que está bien, que tenemos los déficits esos de que ya no se puede comprar (no hay comercios), no sé qué, no sé cuántos, pero el concepto general del barrio a mí me parece bien» [E2]. «Yo ya me ha acostumbrado a vivir aquí, ves que hay muchas zonas verdes, que es como un pueblo. Eso es muy agradable porque te vas por la ciudad y es todo como: edificio, edificio, edificio. Ves jardines, ves tal, ves gente con los perros» [E7].

#### 3.2. La vida social del Poblado Dirigido: auge y decadencia

El Poblado Dirigido se caracterizaba en un origen por una rica vida social que se desarrollaba en buena parte en sus calles y en los locales de los tres mercados existentes, que incluían comercios de distinto tipo, entre ellos algunas cafeterías y bares con terrazas. En este contexto, las relaciones sociales eran muy intensas y visibles.

«Los mercados entonces funcionaban todos a pleno rendimiento. Es decir, había tres carnicerías, una mercería, pero con ropa y de todo que podías comprar, dos pescaderías, tres o cuatro panaderías, o sea, había mucho comercio. Los tres mercados estaban llenos. Y había un bar [...] el Ochoa, era el bar que había en el mercado central, en el del medio, que era una referencia

<sup>6</sup> La UVA fue construida en 1963 y desmantelada diez años más tarde para ampliar el desarrollo urbanístico de la zona.

porque estaba siempre lleno, tenían buena cocina, tenían tapas, mucha terraza. Con lo cual tú venías a las 6 de la mañana en verano y no tenías ningún problema porque sabías que siempre había gente ahí. No había ningún miedo de que si estaba oscuro, no oscuro, porque no había ningún problema, siempre había gente. Y este barrio era de vivir en la calle, de vivir mucho en la calle, mucho. Pero para los pequeños y para la gente mayor» [E9-A].

Hoy podemos afirmar que el barrio ha perdido esa condición de espacio público para la socialización y donde sentirse seguro: carente de gente y de ojos que lo pueblen y lo «controlen» en los términos que proponía Jane JACOBS (2011). Las calles son escasamente frecuentadas, los jardines interiores están descuidados y no resultan espacios atractivos y los mercados apenas tienen actividad y se encuentran en una situación similar: muy pocos locales comerciales permanecen abiertos en ellos, los demás funcionan como trasteros o están directamente abandonados.

«Son un espacio marginal, en eso se han convertido los mercados» [E4-C].

La situación actual de los mercados ilustra muy bien que el Poblado se encuentra en un punto de inflexión. El espacio que ocupa uno de los mercados, el llamado mercado 2, ha sido cercado con una valla, debido a problemas con un grupo de adolescentes que han generado altercados allí. Este mercado es denominado hoy en día «el cercado 2» por algunos vecinos de forma coloquial.

El Poblado se ha convertido en gran medida en un barrio-dormitorio sin oferta de ocio o comercios. Así, existe entre sus habitantes la nostalgia por un pasado no tan lejano donde la calle y un uso seguro de ésta tenían gran protagonismo, algo que también recuerdan los más jóvenes:

«Entre los vecinos se ha perdido todo el contacto que había antes. Yo me acuerdo cuando era verano, por ejemplo, todo el mundo salía a jugar por la noche, a las cartas, jugaban al dominó, se bajaban sus mesas. Y eso se ha perdido. Ahora se puede decir que a veces hay hasta miedo y todo [...]. Digamos que el barrio se nota como muerto, ¿no?, no tiene vida. Vas al polideportivo ahora y está vacío, antes estaba lleno» [E7].

Los factores a tener en cuenta a la hora de analizar las razones por las que la vida social del Poblado ha ido menguando son de distinta índole. La mayor parte de los comercios han cerrado como consecuencia de la competencia de grandes superficies ubicadas en el Distrito, como el Centro Comercial La Vaguada en el barrio de El Pilar. El comercio de cercanía se sitúa ahora en

los barrios del entorno con lo que los residentes de un Poblado Dirigido venido a menos deben hacer ahora incómodos desplazamientos físicos y simbólicos hasta estos enclaves vecinos. Asimismo, parte de la población originaria del poblado ha fallecido. La que sobrevive, de edad muy avanzada, padece la falta de ascensores en los bloques en altura, lo que se traduce en algunos casos en que hay personas que no salen de sus hogares durante meses por dificultades de movilidad. En relación directa con esta cuestión, se sitúa el problema de la orografía y las barreras arquitectónicas del Poblado que ahondan en las limitaciones para desplazarse y socializar por parte de las personas mayores, aunque igualmente lo padecen personas con diversidad funcional o con cochecitos de bebés. No olvidemos que arquitectónicamente el diseño del barrio por parte de Romany destacaba por haber buscado salvar los desniveles para la edificación y ordenación del barrio, sin embargo, el tiempo no ha pasado en balde para el proyecto original y se ha convertido en una barrera en casos infranqueable para gran parte de vecinos y vecinas: pavimentos inadecuados y deteriorados, multitud de desniveles, escaleras, rampas no acondicionadas, etc.

### 3.3. La llegada de población reciente: ¿una nueva vida social para el barrio?

Es importante recordar que, a la par que constatamos el fuerte envejecimiento de los habitantes originales del Poblado, observamos también que se está produciendo una discreta llegada de nueva población que marca una cierta tendencia al rejuvenecimiento poblacional (BARAÑANO CID & DOMÍNGUEZ PÉREZ, 2018). Los nuevos residentes han llegado a lo largo de la última década y en su mayoría han fijado su interés particularmente en las viviendas unifamiliares. Los años finales del ciclo económico alcista, hasta el momento de la explosión de la burbuja inmobiliaria (años 2007-2008), atrajeron a compradores tipo de profesiones liberales (estratos medios y medios-altos), fundamentalmente de origen español, capaces de adquirir viviendas a precios muy elevados, tal como recuerda una residente.

«Entró gente nueva y joven [...]. O sea, que sí que está entrando gente [...]. Ahora yo creo todo son gente de profesiones más estables, porque es una zona, ahora ha vuelto a frenar, pero se puso muy cara. Muy, muy cara. Y, claro, eso limitaba el nivel de gente que venía. Aquí se pusieron las casas en torno a 30 y tantos millones de las antiguas pesetas que traducido debe ser entorno a los 160.000 o por ahí. E incluso las casas bajas se

llegaron a vender por 250-260.000, o sea, unas barbaridades que decías ‘¿pero esto qué es?’». [E9-A].

La crisis experimentada durante los últimos años parece haber cortado, al menos por el momento, la espiral de precios cada vez más altos y de residentes de un perfil más elevado que en épocas anteriores (ALGUACIL & al. 2013; LEAL & MARTÍNEZ, 2017; ECHAVES, 2017). Existen no pocas viviendas desocupadas, muy especialmente en los bloques de cuatro y cinco alturas. Detectamos también la existencia de los llamados «pisos patada», es decir, viviendas vacías que han sido ocupadas por nuevos inquilinos ante la ausencia y el desconocimiento de sus propietarios.

Sin embargo, tal y como hemos comentado, han seguido llegando nuevos residentes en goteo con un perfil de clase media-alta y un capital cultural medio-alto, menores de 50 años y, por lo general, proveniente de otros barrios de Madrid. Suelen comprar o alquilar viviendas no sólo unifamiliares sino también en algunos casos en los bloques en altura, lo que para algunos nuevos residentes supone incluso la confirmación de cierto descenso social, como consecuencia de la crisis económica de los últimos años.

En ellos no encontramos por lo general la idea de la reproducción de la vida social del barrio tradicional tal como lo conocieron los pobladores originales. De hecho, el estilo de vida de los nuevos residentes, afianza en buena medida la lógica del barrio-dormitorio. Son parejas sin o con niños que apenas hacen vida en el barrio. Si bien existe un deseo de hacerlo habitable, vivible, de convertirlo en un espacio agradable, transitable y seguro. Todo ello aparece en buena medida vinculado a un determinado imaginario desarrollado por estos nuevos residentes que destacan las virtudes de vivir como en un pueblo dentro de la ciudad pero de un modo un tanto distinto a como lo harían los vecinos originarios. Podría esto interpretarse como una suerte de reactualización de la llamada «ideología clorofila» (cierto anhelo de vida natural, alternativa, bucólica, comunitaria, pero desde una perspectiva plenamente contemporánea y urbanita) planteada por Mario GAVIRIA (1971). De algún modo, podemos hablar de estos nuevos residentes, y siguiendo el esquema espacial de Manuel CASTELLS (2005), como «globalmente conectados», pero «localmente desconectados» en oposición a buena parte de los vecinos originarios que viven «localmente conectados», pero «globalmente desconectados». Dicho

de otra forma, los nuevos residentes perciben el barrio como un espacio atractivo y lleno de posibilidades por constituir precisamente una suerte de isla o nodo que está conectado con otros núcleos fundamentales para ellos como su centro de trabajo o las zonas de ocio, alejadas del Poblado y que, por tanto, no están vinculados con el entorno próximo. Esto no ocurre con la mayor parte de los residentes originarios o más veteranos que, por costumbre, interés o limitaciones en la movilidad, hace principalmente vida en el barrio y en el entorno. En todo caso, como hemos comentado, los nuevos residentes quieren que el barrio se revitalice y, en parte, esto se va a ver reflejado en diversas movilizaciones que reclaman la implicación del conjunto de vecinos y de la administración local en la mejora de los servicios, infraestructuras, en la recuperación del tejido social y residencial. Este ha sido el caso concreto de la intervención en el mercado 1, acondicionado por el Ayuntamiento en 2017 de acuerdo con una propuesta de los vecinos y con su participación activa. La iniciativa ha formado parte del Proyecto Experimental, llevado a cabo con la metodología colaborativa y participativa del Centro Cultural Medialab-Prado<sup>7</sup>.



FIG. 5 / **Dinámicas participativas en el Poblado**  
**Dirigido de Fuencarral**

Fuente: fotografía de Nacho GOYTRE

### 3.4. La participación ciudadana en el Poblado

Como es evidente, las movilizaciones y la organización de los vecinos para reclamar y obtener cambios en el barrio no son una cuestión reciente (CASTELLS, 1986). Los primeros habitantes del Poblado se organizaron en asociaciones de vecinos en los años de la transición política y, sin duda, desde una intensa

proyecto perteneciente al Área de Gobierno de Cultura y Deportes (antes Área de Las Artes, Deportes y Turismo) del Ayuntamiento de Madrid.

<sup>7</sup> Medialab-Prado es un laboratorio ciudadano de producción, investigación y difusión de proyectos culturales que explora las formas de experimentación y aprendizaje colaborativo que han surgido de las redes digitales. Es un

actividad, muchas de sus reivindicaciones se centraron en la falta de servicios con que contaba el barrio.

Respecto a la participación organizada dentro del barrio durante la transición política, la asociación de referencia fue la Asociación de Vecinos UR. Formaba, por tanto, parte del movimiento asociativo amparado por el régimen con un funcionamiento escasamente democrático, lo que llevó a que algunos vecinos no se sintieran identificados con la misma y se integraran en asociaciones de barrios aledaños como la Asociación Vecinal de Valverde. Ésta se sitúa aún hoy en el antiguo pueblo de Fuencarral y estuvo vinculada en buena medida al Partido Comunista.

Los nuevos vecinos no han recurrido por lo general a la Asociación UR, con una actividad limitada y con una población participante muy envejecida, sino que se han organizado y han canalizado sus demandas y reivindicaciones fundamentalmente a través de experiencias concretas novedosas como el movimiento asambleario 15-M o la llamada plataforma Pobladores.

El caso de la Asamblea del 15-M tiene una dimensión que trasciende las prácticas vinculadas estrictamente a la revitalización del barrio, pero tiene valor en tanto que visibiliza la participación en actividades localizadas en los barrios. La Asamblea del 15-M surgió en 2011 supone un revulsivo para el movimiento vecinal del distrito. En este caso la Asamblea se vincula a la Asociación de Vecinos de Valverde:

«Gracias al 15-M, que claro, muchos de nosotros íbamos a las asambleas, etc., pues ofrecimos en invierno, esto fue por lo que llegó toda la gente, ofrecimos 'oye, que tenemos un local que, en vez de la plaza, si queréis cuando llueve en vez de en la plaza reuniros ahí'. Gracias a eso tomó vida otra vez la Asociación. Si no, la Asociación estábamos muertos». [E9-A].

Por su parte, la Plataforma Pobladores, se centra específicamente en proponer y promover la rehabilitación del barrio. Nace a comienzos de 2015 con el objetivo de la «rehabilitación, recuperación y reprogramación del Poblado Dirigido de Fuencarral». Este colectivo ha realizado una encuesta y ha puesto en marcha diversos encuentros, procesos de difusión y recogida de información: asambleas, jornadas, fiestas, buzones de sugerencias, etc. Este colectivo plantea una defensa de la democracia participativa, la participación ciudadana, la autogestión y la toma de decisiones «desde abajo», por parte de los vecinos del Poblado, sobre las rehabilitaciones e intervenciones a llevar a cabo por la administración pública en este:

«Esta plataforma, fruto de una iniciativa auto-gestionada, creada y organizada por los vecinos del poblado, en colaboración con determinadas figuras técnicas externas, pretende fomentar la cooperación vecinal [...]. [Supone] el desarrollo de un proyecto auto-gestionado, realizado en un ámbito vecinal concreto y limitado» (Asensio, 2016).

Desde el punto de vista de uno de sus miembros

«Pobladores es súper puro, dentro del movimiento vecinal es algo que no está ni, que no es una organización... Es súper bonito. Es súper horizontal para lo bueno y para lo malo... Son vecinos y vecinas que se juntan para hacer cosas [...]. A mí es lo que me gusta, que la gente salga a la calle y haga cosas» [E4-B].

Este planteamiento podría conectar en cierto modo con la tradición de activismo barrial y de los movimientos vecinales que ha existido en Madrid en particular y en España en general (CASTELLS, 1986; PÉREZ & SÁNCHEZ, 2008). Sin embargo, desde los participantes en el mismo no habría tal reconocimiento sino más una vivencia de cierta novedad y, sobre todo, de capacidad autónoma para modificar la realidad del barrio. Dicho de otro modo, se detecta cierta falta de conciencia sobre las dinámicas urbanas en que se inscriben sus propias actuaciones. Obviando su condición de agentes modificadores no solo de la realidad que anhelan sino también de una realidad que les era ajena (la de los residentes tradicionales) a través de sus actuaciones y deseos, pero también a través, por ejemplo, del alza de precios que puede llegar a provocar su llegada al barrio (SMITH, 2012, 2015; HARVEY, 2007a). Todo parecería girar pues en torno a un ímpetu y una ilusión por transformar el barrio y devolverle en cierta medida la vida social que lo caracterizaba antaño.

En este sentido, el perfil de los miembros de esta Plataforma se corresponde con aquel con el que hemos definido a los nuevos residentes del Poblado: jóvenes o de mediana edad con capital cultural medio-alto, profesionales, algunos de ellos arquitectos, de clase media o media-alta, aunque también de clase media con cierto grado de desclasamiento (PEUGNY, 2009). Bien es cierto que, a título individual, algunos miembros de la Asociación de Vecinos de Valverde, de un perfil más cercano a la militancia vecinal clásica, se han involucrado en el proyecto de Pobladores.

El objetivo de las iniciativas de la Plataforma Pobladores es que el barrio cobre vida social de nuevo y organizar al vecindario de cara a realizar demandas relativas a su mejora y de nuevos servicios a la Junta del Distrito y el Ayuntamiento. Por ejemplo, la instalación de ascensores en los bloques de viviendas; la rehabilitación del



tejido comercial en los tres mercados ofreciendo facilidades a nuevos comerciantes para instalar sus negocios en los mismos; que se vuelva a abrir un centro de especialidades de la Sanidad Pública que fue clausurado hace años; la creación de áreas de ocio para las personas mayores, los jóvenes y los niños; la rehabilitación de los pavimentos; un mejor tratamiento de los espacios verdes y arbolado; que se habiliten más plazas de aparcamiento para vehículos; la mejora de la limpieza, accesibilidad y comunicación con otros barrios; etc. En 2017 el Ayuntamiento de Madrid cedió un local de propiedad pública situado en el Poblado a este movimiento vecinal y otras organizaciones sociales del Distrito. Así, en este local se ha constituido el Centro Social Autogestionado Playa Gata, en el que los distintos movimientos y organizaciones sociales que lo forman organizan distintos actos y eventos.

### 3.5. La intervención de la mirada arquitectónica: la patrimonialización del Poblado

En paralelo al surgimiento de Pobladores, el Colegio de Arquitectos de Madrid (COAM) convocó un concurso de iniciativas para mejorar los barrios de Madrid, que en el caso del Poblado Dirigido se llamó «Renove Fuencarral», con el objeto de recibir propuestas para la rehabilitación de las viviendas y de los entornos construidos. A la presentación del concurso en el Poblado asistió a mediados de 2015 la alcaldesa de Madrid Manuela Carmena. La propuesta ganadora fue la titulada «CulturaRomany», la cual tenía en cuenta las intervenciones realizadas por los vecinos en sus viviendas a lo largo de los años, e incorporaba una de las peticiones más repetidas por parte de los vecinos del Poblado: la instalación de ascensores en los bloques de pisos, en este caso sin modificar la estructura actual de los mismos. Asimismo, los ganadores del concurso se han encargado de realizar los anteproyectos de rehabilitación energética y adecuación de la accesibilidad de uno de los bloques de vivienda colectiva y de un grupo de viviendas unifamiliares del Poblado.

Evidentemente, los proyectos planteados tienen un marchamo inevitablemente técnico pues es en esta dimensión arquitectónico-urbanística donde se solicita la intervención. Sin embargo, consideramos que refuerza un tipo de propuestas en cierto sentido verticales, que podríamos denominar, siguiendo a Henri LEFEBVRE (2013, 2017), como «demiúrgicas». Aunque encontramos algunos guiños a la incorporación de la dimensión social de las transformaciones buscadas y aunque en el fondo todas las

propuestas plantean la revitalización social del barrio, la voz y la perspectiva de los usuarios y residentes del Poblado se encuentra muy restringida por el propio encauce técnico que se da a las propuestas.

Esta que podemos llamar «incomprensión de miradas» entre los expertos y los residentes se plasma de un modo palmario en uno de los elementos clave que mueve el proyecto de investigación en que se enmarca este texto. Nos referimos al ejercicio de patrimonialización institucional (CHOAY, 2008; MARTÍNEZ LOREA, 2013, 2016) a través de la incorporación al Catálogo de Patrimonio de Madrid del Poblado (Catalogación Ambiental Grado 3) destacando su valor arquitectónico y urbanístico como uno de los hitos de la vivienda obrera de la década de 1950 (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 2011; MOYA, MONJO & DÍEZ, 2017; DÍEZ 2015). Por lo general, esta actuación resulta desconocida para los vecinos, los cuales no han oído hablar de ello ni han sido informados al respecto. No obstante, en algunos casos es conocida y, a en ocasiones, rechazada. Como sucede con los vecinos que saben de las limitaciones que comporta la patrimonialización al impedir modificaciones, por ejemplo, en las fachadas de las viviendas.

«Nosotros, que lo hemos tirado todo, llegó un momento que nos dio miedo seguir picando. Dijimos 'vamos a llegar al de abajo ya' [...]. Tú imagínate lo que estamos diciendo de las ventanas, esto de las ventanas no se puede hacer. No se puede hacer nada de eso [...]. Pero hay sitios en los que no han tocado» [E9-B].

Hasta ahora los vecinos han percibido con normalidad las intervenciones que cada residente realizaba en su casa y constatan la ausencia histórica de control por parte de las administraciones públicas:

«No hay ninguno [control de las obras]» [E9-C].

La mayoría de los escasos habitantes que conocen la existencia del ejercicio de patrimonialización del Poblado la valora negativamente. En el caso de la Asociación Vecinal UR cabe destacar la voz de su expresidente, quien la considera un error al resultar un impedimento para introducir mejoras en las viviendas unifamiliares y los bloques que consideran serían positivas. Es más, sostiene que la patrimonialización ha contribuido al envejecimiento y a las malas condiciones del Poblado:

«Nosotros cuando supimos de la protección medioambiental 3, pues les ha perjudicado (a los vecinos), porque si en algún momento tenían un dinero para hacer algo, tenían que hacerlo en las condiciones que estaban. Quiero decir, no poder modificar nada, tienes que dejar las mismas

cosas. Eso era mucho más dinero [...] si tú querías aislar pues, por ejemplo, exteriormente, 'joye, que te puedo denunciar por la carpintería!', pues entonces la gente ya se va retrayendo». [E2].

No obstante, algunos de los nuevos vecinos del barrio, que como hemos comentado son de extracción social algo más alta que los ya existentes y con interés en que el precio de las viviendas se eleve en el futuro, consideran que la declaración patrimonial es positiva y revalorizará el barrio, aunque creen que sería interesante que se diese a conocer y que no se quedase en el papel, que se concediesen las ayudas económicas pertinentes para mantener el Poblado y las viviendas en buenas condiciones de habitabilidad:

«Yo creo que [la patrimonialización] negativa no puede ser nunca. Creo. No. ¿Sabes lo que pasa? Que lo que yo sí creo es que hay veces que algunos títulos que se quedan en los que lo han hecho, en los que han creído que esto es así. Y eso no llega... Quiero decir, que Carmen [residente en el Poblado desde 1960] se entere por mí [de la Declaración de Protección Ambiental 3 del Poblado], que acabo de llegar, pues es un síntoma de que es un título que está más un poco en otras esferas» [E9-B].

En cualquier caso, la sensación más generalizada entre los vecinos es que la Declaración de Protección Ambiental 3 no ha sido muy beneficiosa para el Poblado. En este sentido, cabe interpretar que este ejercicio de patrimonialización emprendido desde las instituciones públicas se concibe tanto ajeno (no consulta, ni consensua ni involucra a los vecinos) como innecesario.

#### 4. Conclusiones

Hoy en día las fronteras sociales entre el Poblado Dirigido y los barrios colindantes parecen haberse desdibujado en cierta medida. Existe esta percepción por parte de algunos vecinos, muy especialmente los más jóvenes o los recién llegados, que en algunos casos no tienen claro siquiera los límites físicos del barrio. De este modo, también hemos percibido un debilitamiento en la identidad del Poblado y su vecindario. De algún modo, aunque sea un barrio «venido a menos» y el cual ha perdido en parte sus particularidades sociales (fallecimiento de habitantes originales, llegada de nuevos pobladores, etc.), sigue identificándose como antaño por «aquello que no es», por el «efecto espejo», por su comparación positiva frente a los barrios del entorno.

En cualquier caso, en ningún momento debemos olvidar el contexto metropolitano en el que se inscribe el Poblado Dirigido. En concreto, su futuro tiene que ver tanto con el trasvase actual de residentes como con operaciones urbanísticas futuras en el entorno o del desarrollo de dotaciones estratégicas. En este sentido, va a jugar un papel de gran relevancia la denominada Operación Chamartín, contemplada en el Plan General de 1997, aprobada finalmente por el Ayuntamiento de Madrid en septiembre de 2018, y propuesta por la entidad promotora denominada Distrito Castellana Norte en la actualidad. Esta Operación está controlada principalmente por el BBVA y tiene como objetivo prolongar el Paseo de la Castellana hacia el norte de la ciudad, construyendo viviendas (10.510, reduciendo la edificabilidad en un 26% respecto al proyecto 2015) que lindarán con el Distrito de Fuencarral-El Pardo. Esta promoción fue paralizada en los últimos años por el Ayuntamiento de Madrid, gobernado por el partido instrumental Ahora Madrid desde 2015, el cual manifestó en su momento su deseo de apostar por un desarrollo urbanístico sostenible y ordenado, marcando una diferencia con el modelo aplicado durante las últimas décadas en el municipio. Sin embargo, las preocupaciones que albergaba el Ayuntamiento (impacto sobre la movilidad, concentración de empleos de oficina por desplazamiento de otros enclaves antes que por nueva creación, escasez de vivienda social y en alquiler, ordenación de la zona al norte de la M-30, reducción de zonas verdes, falta de concreción sobre el área residencial proyectada) distan de haber quedado resueltas en el proyecto aprobado<sup>8</sup>.

La construcción del Distrito Castellana Norte puede afectar de manera importante al Poblado Dirigido de Fuencarral, puesto que muy probablemente contribuiría a la revalorización de la zona y sus viviendas y, quizá con ello, también a la especulación. No obstante, la revalorización del Poblado va a depender también de la atención que preste la Administración Pública, no sólo a las intervenciones en el marco de la conservación patrimonial, sino también en el desarrollo de infraestructuras y dotaciones. Si las comunicaciones (fundamentalmente el autobús por el interior del Poblado, pues el metro cumple ya una importante labor) y la conexión con el entorno más próximo no se desarrollan satisfactoriamente, el Poblado corre el riesgo de mantenerse como una isla menguante dentro del distrito y de la ciudad. De la capacidad y los intereses de los viejos y nuevos residentes para

<sup>8</sup> Para un análisis crítico de la Operación Chamartín ver ARIAS GOYTRE (2017) y la reflexión planteada por el CLUB

DE DEBATES URBANOS de Madrid (2017).

influir y, en la medida de lo posible, controlar los procesos que se vayan dando, dependerá que el barrio, esa isla hoy no tan tranquila, se convierta o no en un «poblado fantasma», en un nuevo «barrio-dormitorio con encanto» o en algo más.

## Bibliografía

- ALBERICH, Tomás (2000): «Perspectivas de la investigación social y ejemplo de cuadro resumen de IAP» en T. Rodríguez Villasante, M. Montañés y J. Martí Olivé (Eds.) *La investigación social participativa: construyendo ciudadanía*, Viejo Topo, Madrid.
- ALGUACIL, A. & al. (2013): *La vivienda en España en el Siglo XXI*, FOESSA, Madrid.
- ALGUACIL, J. & al. (2011): «Madrid» en IGLESIAS, M., MARTÍ-COSTA, M. SUBIRATS, J. Y TOMÀS, M (Eds.) *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Icaria, Barcelona.
- ARIAS GOYTRE, Felix (2017): «Madrid Nuevo Norte ¿de qué hablamos?» en *Club de Debates Urbanos*. Madrid. <http://clubdebatesurbanos.org/wp-content/uploads/2017/12/20171204-MNN-de-que-hablamos-FINAL.pdf>
- ASENSIO, Rebeca (2016): «Proyecto Pobladores. Una plataforma social para la rehabilitación, reprogramación y recuperación del Poblado Dirigido de Fuencarral, en Madrid», en *Dossier* 24, pp. 321-347.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (2011): «Plan Especial de protección e intervención en el Poblado Dirigido de Fuencarral» en Ayuntamiento de Madrid *Memoria de gestión 2010 del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda*, Ayuntamiento de Madrid, Madrid.
- BARAÑANO CID, Margarita & DOMÍNGUEZ PÉREZ, Marta (2018): «Desplazamientos identitarios en tres “barrios” madrileños de Promoción Oficial. Entre la postraditionalización y el envejecimiento». OBETS. Revista de Ciencias Sociales, Nº 13 (EXTRA 1), PP. 257-288.
- CASTELLS, Manuel (1986): *La Ciudad y las masas: sociología de los movimientos sociales urbanos*, Alianza, Madrid.
- (2005): *La era de la información. Volumen 1. La sociedad red*, Alianza, Madrid.
- CHOAY, Françoise (2007): *Alegoría del patrimonio*, Gustavo Gili, Barcelona.
- CLUB DE DEBATES URBANOS (2017): «Chamartín: Presentación de un debate», Club de Debates Urbanos, Madrid. <http://clubdebatesurbanos.org/2017/11/27/chamartin-presentacion-de-un-debate/>
- DÍAZ ORUETA, Fernando (2012): «Periferias urbanas y reconfiguración de las políticas urbanas» en España en *Gestión y Política Pública* 21, nº especial, pp.41-81.
- DÍEZ, Ainhoa (2015): *La vivienda social como patrimonio urbano. Análisis de la patrimonialización de tres barrios e Promoción Oficial madrileños*. Tesis doctoral de la Escuela Superior de Arquitectura de Madrid dirigida por Luis Moya González. <http://oa.upm.es/39877/>
- ECHAVES, Antonio (2017): «El difícil acceso de los jóvenes al mercado de vivienda en España: precios, regímenes de tenencia y esfuerzos» en *Cuaderno de Relaciones Laborales* 35(1), pp. 127- 149.
- GAVIRIA, Mario (1971): *Campo, urbe y espacio del ocio*, Siglo XXI, Madrid.
- (1991): «El paternalismo urbano» EN GAVIRIA, M., LAPARRA, M. FERRER, J. Y AGUILAR, M. *Vivienda social y trabajo social*, Editorial Popular, Madrid.
- HARVEY, David (2007a): *Espacios del capital*, Akal, Madrid.
- (2007b): *Urbanismo y desigualdad social*, Siglo XXI, Madrid.
- JACOBS, Jane (2011): *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Capitán Swing, Madrid.
- LEAL, Jesús & MARTÍNEZ, Antonio (2017): «Tendencias recientes de la política de vivienda en España» en *Cuaderno de Relaciones Laborales* 35 (1), pp. 15-41.
- LEFEBVRE, Henri (2013): *La producción del espacio*, Capitán Swing, Madrid.
- (2017): *El derecho a la ciudad*, Capitán Swing, Madrid.
- LÓPEZ DÍAZ, Jesús (2002): «La vivienda social en Madrid, 1939-1959» en *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie VII, Hª del Arte, t. 15, 2002, págs. 297-338.
- MAIRA VIDAL, María del Mar (2009): El paternalismo industrial en el régimen franquista: La colonia Ciudad Pegaso en Madrid (España). *Sociología del Trabajo*, 65, pp. 137-160.
- MARTINEZ LOREA, Ion (2013): «Ce que cachent les murailles. Le patrimoine historique comme icône urbaine», *Espaces et sociétés* 152-153, 2013 pp. 51-66.
- (2016): «Memorias livianas e identidades pesadas. La re-significación patrimonial del espacio público urbano» en *Berceo* 171, pp. 87-109.
- MOYA GONZÁLEZ, Luis (1983): *Barrios de promoción oficial 1939-1976. La política de promoción pública de vivienda*. COAM, Madrid.
- (1980): «Estudio socio-urbanístico de nueve barrios de promoción oficial de Madrid», *Ciudad y Territorio* nº 3, pp. 73-95.
- (1997): «La realidad de la vivienda obrera. Poblados de absorción, mínimos y dirigidos, y Unidades Vecinales de Absorción (U.V.A.s)» en Fundación Cultural COAM (Ed.) *La vivienda experimental. Concurso de Viviendas Experimentales 1956*, COAM, Madrid.
- (2015): «Los antecedentes franquistas de la política de la vivienda social», en *Cuaderno de Investigación Urbanística* 100, pp.73-76.
- & MONJO, J. & DÍEZ, A. (2017): «La arquitectura ordinaria del siglo XX como patrimonio cultural: tres barrios de promoción oficial de Madrid» en *EURE* Vol. 43, nº 130, pp. 269-294.
- NAREDO, José Manuel (2011): «La configuración del modelo inmobiliario español durante el franquismo y la transición democrática» en J.M. Naredo y A. Montiel Márquez *El modelo inmobiliario español*, Icaria, Barcelona.
- OBSERVATORIO METROPOLITANO (2007): *Madrid ¿La suma de todos? Globalización, territorio y desigualdad*, Traficantes de Sueños, Madrid.

- PEREZ, Vicente & SANCHEZ, Pablo (Eds.) (2008): *Memoria ciudadana y movimiento vecinal, 1968-2008*, Catarata, Madrid.
- PEUGNY, Camille (2009): *Le déclassement*, Grasset & Fasquelle, París.
- ROCH, Fernando (2006): «Madrid se desborda: A propósito de las relaciones entre lo local y lo global bajo la hegemonía inmobiliaria» en *Ingeniería y Territorio* 75, pp. 50-57.
- RODRÍGUEZ VILLASANTE, T. & al. (1989). *Retrato de chabolista con piso. Análisis de redes sociales en la remodelación de barrios de Madrid*, IVIMA-SGV-Alfoz, Madrid.
- SMITH, Neil (2012): *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*, Traficantes de Sueños, Madrid.
- (2015): «Nuevo globalismo y nuevo urbanismo. La gentrificación como estrategia urbana global» en Observatorio Metropolitano de Madrid (Ed.) *El mercado contra la ciudad. Globalización, gentrificación y políticas urbanas*, Traficantes de Sueños, Madrid.
- VALLES, Miguel S. (1999): *Técnicas cualitativas de investigación social*, Síntesis, Madrid.

## ANEXO I: / Trabajo de campo realizado entre 2014 y 2017 como parte del Proyecto de Investigación PROVISIO.

Entrevistas en profundidad	Perfil de las y los Entrevistados	Fecha de realización de la entrevistas y el grupo de discusión
E1: Entrevista individual	Dinamizadora Social del Poblado Dirigido y los Poblados A y B. Miembro de la Asociación de Vecinos "La Unión" (Asociación de vecinos de los Poblados A y B).	16 de enero de 2015
E2: Entrevista individual	Vocal y expresidente de la Asociación de vecinos UR del Poblado Dirigido de Fuencarral. Vive en el Poblado Dirigido de Fuencarral desde hace 20 años. Jubilado.	13 de marzo de 2015
E3: Entrevista individual	Presidente de la Asociación de Vecinos "La Unión". Asociación de vecinos de los Poblados A y B colindantes con el Poblado Dirigido.	13 de marzo de 2015
E4: Entrevista grupal a tres miembros del movimiento Pobladores	A: Mujer. 27 años. Administrativa en universidad pública. No vive en el Poblado Dirigido. B: Varón. 34 años. Coordinador de área en editorial de libros de texto. Vive en el Poblado desde que tenía pocos meses de vida. C: Varón. 47 años. Comercial. Vive en el Poblado desde hace tres años.	15 de diciembre de 2017
E5: Entrevista grupal a dos comerciantes	A: Varón de 53 años. Mantiene un local en un mercado. B: Varón de 70 años jubilado en 2012.	12 de junio de 2015
E6: Entrevista grupal a dos arquitectos con estudio en el Poblado	A: Arquitecta B: Arquitecto No viven en el Poblado.	25 de septiembre de 2015
E7: Entrevista individual	Varón. 26 años. Vivió 25 años en el Poblado Dirigido. Fue monitor del Centro Joven Municipal Hontalbilla, situado en el Poblado A colindante con el Poblado Dirigido.	14 de octubre de 2015
E8: Entrevista individual	Varón de origen nigeriano. 26 años. Vive en el barrio de Santa Ana. Estudiante del Grado de Ciencias Políticas.	14 de octubre de 2015
E9: Entrevista grupal a tres vecinos del Poblado	A: Mujer. 62 años. Abogada. Vecina del Poblado desde 1960. Miembro de la Asociación de Vecinos de Valverde. B: Varón. 45 años. Comercial. Vive en el Poblado desde hace tres meses. C: Mujer. 44 años, Administrativo. Vive en el Poblado desde hace tres meses.	15 de octubre de 2015
E10: Entrevista grupal a tres vecinas del Poblado	Tres vecinas entre los 50 y los 55 años que viven en el Poblado desde los años 60 o 70 hasta hoy	7 de diciembre de 2015
Grupo De Discusión	Perfil De Las Integrantes Del Grupo De Discusión	
GD1: Ocho vecinas de los tres diferentes Poblados	Mayores de 65 años vecinas del Poblado Dirigido y los Poblados colindantes A y B.	11 de diciembre de 2014



## **El Plan Parcial-Ensanche de Amara (Donostia-San Sebastián, 1964): ¿transición/evolución o ruptura/ innovación?.**

Elena LACILLA LARRODÉ (1) & Jesús TEJADA VILLAVERDE (2) &  
José María ORDEIG CORSINI (3)

(1) Profesor Ayudante Doctor de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Navarra

(2) Doctor Arquitecto

(3) Profesor Titular de Diseño Urbano en la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Navarra

**RESUMEN:** La sucesión de propuestas que se arbitraron para la zona de *Amara* en Donostia – San Sebastián (España) recurren a las teorías y modelos urbanos del momento. Éstas resultan de notable interés, puesto que el tiempo en que se producen coincide con el paso de los antiguos modos urbanísticos a los nuevos, resultantes de la primera Ley del Suelo española y de los nuevos aires de la cultura arquitectónica. De ahí, que el objetivo de este artículo sea mostrar el cambio de paradigma en el diseño urbano del modelo de ensanche al modelo racionalista a través del Plan Parcial de Amara, situado en una zona emblemática de Donostia. Por tanto, dada la evolución en el diseño de sus propuestas, este proyecto se puede considerar de hito histórico en San Sebastián y para llevar a cabo su investigación pormenorizada se han realizado consultas en archivos locales y se ha recurrido a diversa bibliografía a escala nacional e internacional sobre la teoría e historia del diseño urbano en la segunda mitad del siglo XX. De este estudio se extraen unas conclusiones que en su conjunto resultan positivas y que se basan en tres aspectos: el ámbito de estudio como pieza de ciudad en su conjunto, el carácter cambiante de las propuestas y la solución empleada finalmente.

**DESCRIPTORES:** Ciudades intermedias. Proyecto urbano. Teoría del diseño urbano. San Sebastián. Plan Parcial Amara

---

Recibido: 19.03.2018. Revisado: 20.09.2018.

Correo electrónico: [mlacilla@unav.es](mailto:mlacilla@unav.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1459-962X>; [jtejadavi@gmail.com](mailto:jtejadavi@gmail.com);

[jmordeig@unav.es](mailto:jmordeig@unav.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1507-2296>

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

## The Amara urban project-expansion (Donostia-San Sebastián, 1964): Transition/evolution or rupture/innovation?

**ABSTRACT:** The succession of proposals that were arbitrated for the area of Amara in Donostia - San Sebastián (Spain) resort to the theories and urban models of the moment. These are of considerable interest, since the time in which they occur coincides with the passage of the old urbanistic ways to the new ones, resulting from the first Spanish Land Law and the new winds of architectural culture. Hence, the objective of this article is to show the paradigm shift in urban design to the rationalist model through the Partial Plan of Amara, located in an emblematic area of Donostia. Therefore, given the evolution in the design of its proposals, this project can be considered a historical milestone and to carry out its detailed investigation, consultations have been made in various local archives and a large bibliography on a national and international scale has been used on the theory and history of urban design in the second half of the 20th century. This study draws conclusions that together are positive and based on three aspects: the scope of study as a piece of the city as a whole, the changing nature of the proposals and the solution finally used.

**KEYWORDS:** Medium-sized cities. Urban Project. Urban design theory. San Sebastián. Amara Local Plan

### 1. Introducción

El Plan Parcial *Amara* (que correspondía al Polígono 1.3) (ver FIG. 1) es el primero de los planes parciales donostiarra que desarrolla el Plan General de 1962. A su vez, constituye la primera experiencia donostiarra, en un lugar emblemático, donde se apreció el cambio del discurso urbano. Desde finales del siglo XIX las ciudades españolas habían basado su crecimiento en los ensanches decimonónicos, amparados en las Leyes de 1864, 1876 y 1892, cuyos métodos de formación de nuevos tejidos urbanos y sus planteamientos morfológicos y funcionales perduraron durante la primera mitad del

siglo XX. Pero este Plan coincide con el inicio del paso de los antiguos modos urbanísticos a los nuevos, resultantes de la primera Ley del Suelo y de los nuevos aires de la cultura arquitectónica. Por ello, el objetivo de este estudio es representar este conjunto de fenómenos (últimos coletazos de los ensanches, nueva legislación y urbanismo Moderno) a través de este Plan considerado como un hito en la evolución urbana de la ciudad, puesto que –además– en ningún otro sitio dichos fenómenos se manifestarían tan patentes en las propuestas sucesivas que se dieron; propuestas que, a su vez, son de elevado interés ya que la mayoría de ellas son expresión de una cultura urbana destacada.



FIG. 1 / Ortofotografía actual de la ciudad de Donostia con la ubicación de la zona de Amara.

Fuente: Elaboración propia a partir de Google Maps.

Para ello, la metodología que se ha llevado a cabo para realizar este estudio se ha movido entre la investigación a escala local y la nacional e internacional. Para la recopilación de información a nivel local se han consultado diferentes archivos como el Archivo Municipal de San Sebastián, el Archivo de la Dirección de Urbanismo Municipal y el Archivo de la Delegación en Gipuzkoa del Colegio Vasco Navarro de Arquitectos. Asimismo, para enmarcar el artículo en la escala nacional e internacional se ha recurrido a diversa bibliografía del momento que hacía referencia al tema de estudio, el diseño urbano durante la segunda mitad del siglo XX. Esto ha facilitado reflejar el cambio de paradigma en la capital de Guipúzcoa, el cual se introduce a continuación.



FIG. 2 / Ortofoto de la zona de Amara en Donostia, con el nombre actual de los viales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Google Maps.

La zona situada más al sur del primer ensanche donostiarra, realizado por Antonio Cortázar, se conocía como Ensanche Meridional (ver FIG. 2). Venía a coincidir con los terrenos del antiguo barrio de San Martín y había sido objeto de diversas modificaciones, redactadas por José Goicoa, respecto de las previsiones iniciales de Cortázar<sup>1</sup> (AZPIRI, 2002). Ya en 1895, el mismo Goicoa, junto con Nemesio Barriocanal había redactado una Memoria en la que se proponía la realización de un dique para la canalización del río Urumea en su orilla izquierda, con vistas a posibilitar la desecación de las marismas que se extendían entre el río y las laderas este de los altos de Aiete (ver FIG. 2), con el fin de seguir expandiendo la ciudad más hacia el sur. Este encauzamiento había sido llevado a cabo con arreglo al proyecto (1899-1905) del ingeniero Marcelo Sarasola. De tal modo, el cauce artificial del Urumea –que primeramente se había construido sólo en la zona más próxima a la desembocadura– se prolongó aguas arriba, desde el Puente de María Cristina (o Puente de la Estación) hasta el Puente del Ferrocarril del Norte, conocido popularmente

como Puente de Hierro (ver FIG. 3). En aquel momento, las marismas del río Urumea se extendían hasta las laderas de Errondo, antes del encauzamiento. Así, una vez que el Ensanche se hubo consolidado y todo parecía indicar la necesidad de su ampliación, encauzado el río y desecadas las marismas, la puerta para una nueva extensión urbana por la Vega del Urumea, en dirección al caserío allí existente, conocido como Amara, se encontraba abierta.

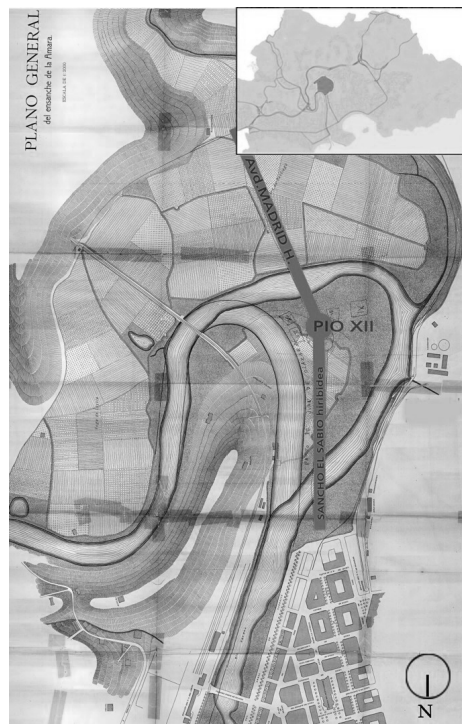


FIG. 3 / Plano de situación general de la zona de Amara en Donostia, superpuesto al Plano de los terrenos del Ensanche de Amara (1905).

Fuente: AmaraUna, *auzoeraikitzen*, 1950-2010. Donostia Kultura-Departamento de Cultura del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián. Archivo Municipal de Donostia-San Sebastián.

Después de una primera convocatoria (1906) de un concurso de memorias “para la urbanización y ornato de la ciudad (...) desde el Paseo del Árbol de Guernica hasta el Puente de Hierro del Ferrocarril del Norte (...)” (DIARIO LA CONSTANCIA, 1906), en el año 1914 se convocó un concurso para el nuevo Ensanche de Amara. Se presentaron dos proyectos: el del arquitecto Eugenio Vallarino (VALLARINO, 1914) y el de los también arquitectos Horacio Azqueta y José Gurruchaga (AZQUETA, 1914) (ver FIG 4 y 5). En 1922 se aceptaron ambos proyectos, si

<sup>1</sup> José Goicoa fue arquitecto municipal en San Sebastián desde 1897. Por su parte, Antonio Cortázar, arquitecto tam

bién, había sido el redactor del Ensanche de San Sebastián de 1867



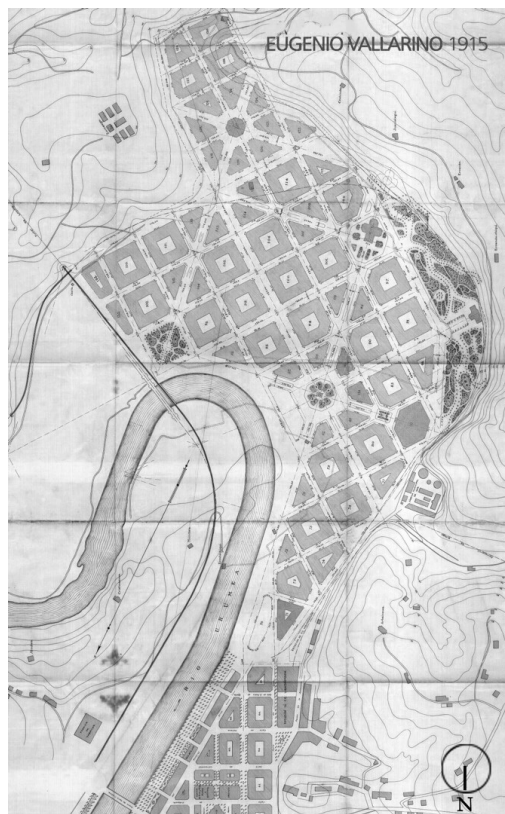


FIG. 4 / VALLARINO, Eugenio, Proyecto de Ensanche para Amara, presentado por al concurso celebrado al efecto en 1914.

Fuente: Archivo Municipal de Donostia-San Sebastián.

bien el Ayuntamiento acabó decantándose por el de Azqueta y Gurruchaga. No obstante, su aprobación sufrió un largo proceso de tramitación que, finalmente, se resolvería favorablemente mediante Real Orden de 9 de mayo de 1922. El Urumea se acabó de encauzar en este tramo en 1926. Las obras para la urbanización del nuevo ensanche amaratarra se habían iniciado por el mismo tiempo; incluso algo antes, en 1924. Pero no prosperaron, debido a la oposición del Ingeniero Municipal Juan Machimbarrena, para quien los planteamientos del proyecto de Azqueta y Gurruchaga resultaban inapropiados, por considerarlos anticuados (MACHIMBARRENA, 1935).

Lo cierto es que el proyecto de Azqueta y Gurruchaga conectaba perfectamente con el movimiento urbanístico-cultural conocido en los Estados Unidos de América como *City Beautiful Movement*. Su expresión más representativa era el Plan Regulador de Chicago (Arquitectos Burnham y Bennet) que se había aprobado sólo un año antes (1912) de la fecha de redacción

del proyecto donostiarra para Amara (BURNHAM, 1909). Y no es de extrañar el rechazo del Ayuntamiento, puesto que tanto como seguidores, el *City Beautiful* había concitado muchos opositores en la propia Norteamérica, donde sus detractores rechazaban un urbanismo basado en grandes bulevares y perspectivas barroquizantes que consideraban como una imitación al París de Haussmann; una parisinización ajena a la tradición urbana norteamericana (URBAGRAM, 2015).



FIG. 5 / AZQUETA, Horacio & GURRUCHAGA, José, Proyecto de Ensanche para Amara, 1914.

Fuente: Archivo Municipal de Donostia-San Sebastián.

Este primer proyecto para Amara planteaba grandes manzanas semicerradas, pautadas sobre la base de una malla de grandes ejes viarios, con un eje principal en dirección norte-sur que desembocaba en una grandiosa plaza circular que, actuando como charnela, producía un giro de la trama, de casi noventa grados, para adaptarla al cambio de dirección que presenta el curso del Urumea a la altura del meandro conocido como Riberas de Loiola. Esta solución, con la plaza y la vía-parque monumental trazada en dirección sudoeste-nordeste, hacia el río, recordaba, ciertamente, las propuestas de Burnham para el *Water Front* del lago Michigan en Chicago (ver FIG. 6). Hasta el punto que la práctica simultaneidad de ambos proyectos y las notorias similitudes, especialmente si



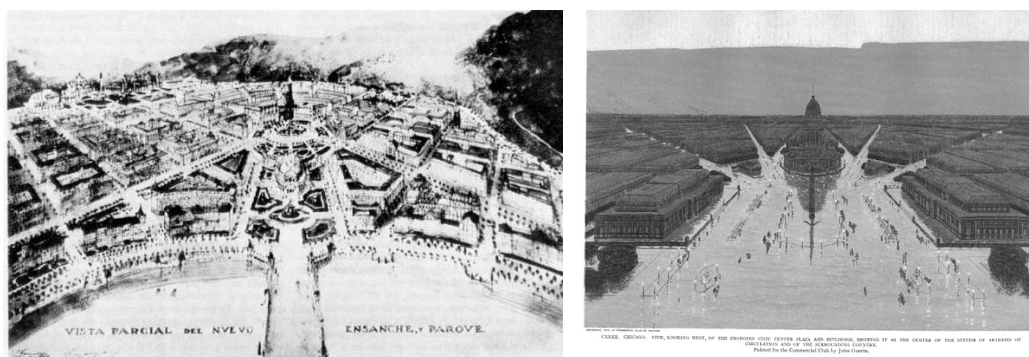


FIG. 6 / **Comparación entre el proyecto de AZQUETA y el de BURNHAM. Vista parcial del nuevo ensanche y parque, 1913, y vista parcial correspondiente a la plaza del Centro Cívico, 1909, respectivamente.**

Fuente: Proyecto de Ensanche de Amara. Archivo Municipal de Donostia-San Sebastián. Ilustración de Guerin, Jules realizada por encargo del Club de Comercio de la ciudad.

consideramos los primitivos medios de difusión y comunicación de la época —comparados con los de hoy en día—, hacen pensar en el admirable nivel de información profesional que los arquitectos donostiarros Azqueta y Gurruchaga poseían, a pesar de lo que dijera el citado ingeniero municipal, Juan Machimbarrena (MACHIMBARRENA, 1935).

Como se ha mencionado, el proyecto no prosperó y, como consecuencia, se convocó un concurso en 1935 que se resolvió en 1938, en plena Guerra Civil. Al concurso se presentaron interesantes planes, como los de José Manuel Aizpurúa (AIZPURÚA, 1935), o Fernando García Mercadal (G. MERCADAL, 1935) (ver FIG. 7 y 8). Tanto el proyecto de Aizpurúa como el de

García Mercadal respondían a planteamientos racionalistas; entre ellos, la utilización del bloque abierto lineal. En ambas propuestas parece estar presente el proyecto de Hermann Jansen para la ampliación del Paseo de La Castellana de Madrid (SAMBRICIO, 1995); especialmente, en el de Mercadal, del que Jansen había sido profesor en Berlín.

Al sur de la actual Plaza de Pío XII, Aizpurúa trata la zona este a base de manzanas que, de alguna manera, recuerdan las holandesas, como las de Berlage en Amsterdam Sur (POLANO, 1987). Allí, el bloque se pliega a las alineaciones de la manzana, configurando grandes espacios libres interiores, mientras que, en la zona oeste, sólo hay bloques abiertos. Esto resulta en cierta

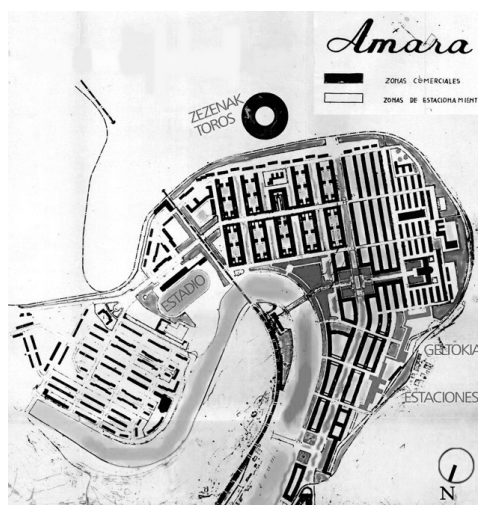


FIG. 7 / **AIZPURÚA, José Manuel, Propuesta para el concurso de Amara. 1935.**

Fuente: Archivo Municipal de Donostia-San Sebastián.

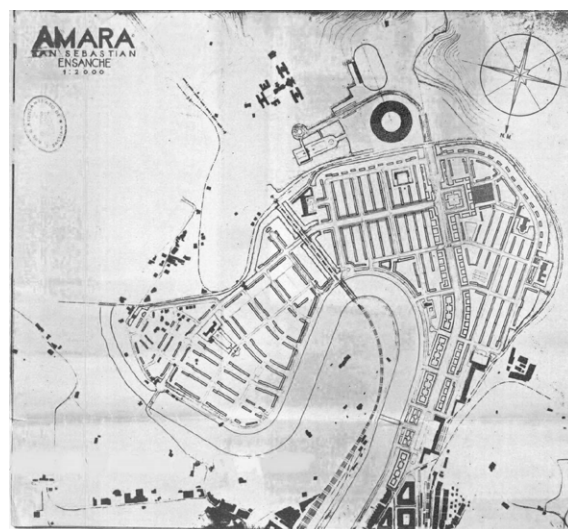


FIG. 8 / **GARCÍA MERCADAL, Fernando, Propuesta para el Concurso del Ensanche de Amara. 1935.**

Fuente: Archivo Municipal de Donostia-San Sebastián.

forma premonitorio pues, por las circunstancias que se verán a continuación, sería así (aunque con una morfología muy diferente), como se acabaría configurando este barrio. Por otra parte, en su propuesta, la zonificación, distinguiendo Zonas Comerciales y Zonas Residenciales, es una muestra más de lo imbuido que estaba el arquitecto donostiarra de los principios racionalistas, representados en este caso por el funcionalismo del zoning. Quizás no sea tampoco ajena a esto la no aparición en su plano de la palabra Ensanche, que sí figura en el de García Mercadal.

El proyecto ganador del Concurso fue el redactado por el propio Machimbarrena, en unión con el arquitecto Fausto Gaiztarro<sup>2</sup> (MACHIMBARRENA, 1935). Su Plan se extendía desde el entronque con el Ensanche Meridional o de San Martín –en la actual Plaza del Centenario– hasta lo que hoy conocemos como Polígono 22 o Riberas de Loiola (ver Fig. 9). La Comisión Local de Sanidad lo aprobó el 13 de enero de 1940. El mismo órgano aprobaría las Ordenanzas de construcción el 6 de noviembre de 1943, año en el que los mismos

autores redactarían, por encargo municipal, una modificación del proyecto (ver Fig. 10) que se recogería prácticamente igual en el Plan General de 1950 redactado por Pedro Bidagor<sup>3</sup>.

En realidad, y a pesar de la crítica pretendidamente modernizante de Machimbarrena (MACHIMBARRENA, 1945), la influencia de la City Beautiful y de los trazados urbanos propios de la tradición BeauxArts permaneció en el nuevo proyecto que él mismo diseñó junto con Gaiztarro; al menos, en cuanto a la concepción del espacio público y del viario. Si bien desapareció la gran plaza del proyecto de Azqueta y Gurruchaga, abierta al Urumea como el Plan de Chicago se abría al lago Michigan, el trazado geometrizado y barroquizante de ejes y glorietas, la ortogonalidad, y las diagonales permanecieron en el nuevo proyecto, si bien con una escala más reducida y –ciertamente– con un carácter menos monumental. La comparación con los proyectos de García Mercadal y de Aizpurúa evidencia una real ausencia de modernidad del proyecto de Machimbarrena, que él mismo había achacado al de Azqueta y Gurruchaga.

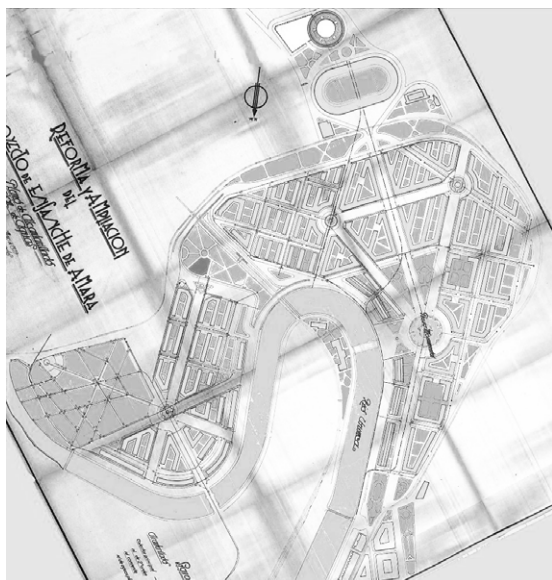


FIG. 9 / MACHIMBARRENA, Juan & Gaiztarro, FAUSTO. Proyecto ganador del concurso para el Ensanche de Amara, 1935.

Fuente: Amarauna, Colección Ernesto Lluch. <https://issuu.com/dk-liburutegiak/stacks/f0395b5d095946ebb78adfd9d5d58789>

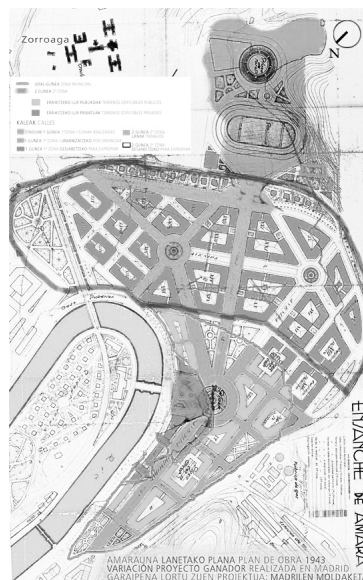


FIG. 10 / MACHIMBARRENA, Juan & Gaiztarro, FAUSTO. Proyecto modificado para el Ensanche de Amara, 1943.

Fuente: Amarauna, Colección Ernesto Lluch. <https://issuu.com/dk-liburutegiak/stacks/f0395b5d095946ebb78adfd9d5d58789>

<sup>2</sup> Fausto Gaiztarro, además de arquitecto, fue promotor inmobiliario y mantuvo una intensa actividad social y política; ésta última, como miembro destacado del Tradicionalismo guipuzcoano. En San Sebastián, además de su Plan para Amara, proyectado en colaboración con el Ingeniero Machimbarrena, redactó, junto con el también arquitecto Luis Arizmendi, el Plan Parcial del Polígono 9,

Bidebieta-Artazkone, en una finca de su propiedad. Su inmobiliaria Baldazar S.A. fue también la promotora del Plan del Sector 7.3, de Aiete, cuya versión definitiva (1973) es obra de los arquitectos Orbe y Plá.

<sup>3</sup> Pedro Bidagor, arquitecto, fue exponente de toda una época del urbanismo español en los posteriores a la guerra civil.

## 2. El contexto legal y urbanístico

Hacia 1960, el Nuevo Ensanche de Amara estaba ejecutado en su primer sector; el que llega hasta la Plaza de Pío XII. Su eje principal, la Avenida de Sancho el Sabio, situado en posición central, constituía el elemento principal de entronque con el extremo sur del Ensanche Cortázar-Goicoa (ver FIG 2). En este encuentro entre las dos tramas –la del antiguo ensanche y la del nuevo– se producía una cierta discontinuidad, pues los citados elementos de articulación estaban constituidos principalmente por zonas verdes que, a la vez que servían de introducción de un nuevo escenario urbano concebido como continuación del anterior, parecían anunciar los cambios morfológicos que se iban a producir respecto del Ensanche Meridional. Por un lado, la mayor anchura de la Avenida de Sancho el Sabio; por otro, la mayor dimensión de las manzanas<sup>4</sup>. Y, por último, más allá del cambio estilístico en materia arquitectónica, que también resulta ser notorio al verse sustituido el lenguaje eclectista anterior por otro, a mitad camino entre el monumentalismo historicista de la posguerra y el racionalismo, hay que anotar el considerable aumento de las alturas edificatorias que pasarían de la tradicional baja más cuatro o más cinco a elevaciones muy superiores: en torno a las diez plantas totales sobre rasante; las últimas, retranqueadas. En torno a la Plaza de Pío XII, organizada alrededor de una gran rotonda presidida por una fuente ornamental, se configuraron nuevos espacios verdes salpicados por diversos edificios dotacionales como el del Gobierno Civil (actual Subdelegación del Gobierno), obra de Pedro Bidagor y Villanueva (1955), de impecables trazas racionalistas o el Instituto de Enseñanza Media (actual Instituto de Educación Secundaria Usandizaga) y otros centros educativos (CALVO, 1983).

Ya se ha anticipado que, tras la aprobación de la Ley del Suelo (1956), la obligación de que los procesos de nueva urbanización se llevaran a cabo mediante la figura –entonces novedosa– de los planes parciales conllevó la desaparición de los llamados proyectos de ensanche, basados en las leyes decimonónicas. En muchas ciudades españolas, la nueva Ley afectó a ensanches que se encontraban ya en proyecto o, incluso, en ejecución, obligando a que los antiguos proyectos de ensanche se transformaran –por el camino– en planes parciales. Sin embargo, eso no significaba que el modelo formal de ciudad de

ensanche (retícula y manzanas cerradas) tuviera que abandonarse: el hecho de distinguir las dos escalas (planes generales y planes parciales) permitía escoger, en cada desarrollo concreto, distintos modelos tipológicos o volumétricos. Lo que sí desaparecería es el ensanche como modo de construcción de tejidos urbanos y, también, como proyecto global de ciudad.

Sin perjuicio de lo anterior, es una realidad que, en España, el cambio legislativo en materia urbanística coincidió con la apertura a los postulados del Movimiento Moderno. Y que tal circunstancia, junto con la aparición de la nueva forma de construcción de la ciudad a base de polígonos, opuesta a la anterior de los ensanches, supondría, en general, una transformación radical del espacio urbano Moderno (SOLÁ MORALES, 1997). Se podría decir por tanto que, en el caso español, aquellos años constituyeron una encrucijada histórica, en la que se instaurará una radical transformación de las formas de concebir el urbanismo. Transformación que, con el paréntesis de la Gran Guerra, venía fraguándose en Europa desde la aparición del Movimiento Moderno, treinta años antes, y que acabaría fructificando –en una versión reformulada de los postulados de la Carta de Atenas– tras los CIAM noveno y décimo. Lógicamente, estos fenómenos influyeron en todas las propuestas urbanísticas de aquella época, en que se abandonó el modelo anterior, basado en los trazados y en las manzanas cerradas, para pasar a la generalización de la edificación abierta. Sin embargo, en Amara este fenómeno no se produjo de forma tan radical, al convivir, por razones históricas, ambos modelos.

En efecto, en el caso donostiarra y como acabamos de ver, en aquellos momentos el Ensanche de Amara se había consolidado sólo hasta la Plaza de Pío XII, por lo que las fases que aún se encontraban sin desarrollar se verían afectadas por los nuevos planteamientos. Entre Pío XII y Anoeta, donde el eje norte-sur de la Avenida de Sancho el Sabio gira ligeramente hacia el sudeste para continuar por la Avenida de Madrid, algunas de las manzanas del lado Este habían sido parcialmente edificadas con arreglo al proyecto de ensanche. A partir de la aprobación del siguiente Plan General (1962), todo debió replantearse. La cuestión era: ¿Cómo completar el desarrollo de un importante barrio, que había sido iniciado con arreglo a unas pautas anteriores, con las nuevas fórmulas urbanísticas en materia

<sup>4</sup> Las longitudes máximas de las manzanas tipo del antiguo ensanche oscilaban entre los 85 metros (al norte de la Avenida de la Libertad), los 82 (al sur de la calle Larramendi) y los 52 (entre la Avenida y la calle Larramendi). Las anchuras

oscilaban entre los 52 y los 65 metros. En el Ensanche de Amara (sector Plaza del Centenario- Plaza de Pío XII, lado oeste de Sancho el Sabio) las dimensiones pasaban a ser 140 x 92.



legal? Y, más allá de cuestiones estrictamente legislativas, ¿cómo sustituir las viejas manzanas cerradas, algunas de las cuales ya se hallaban parcialmente construidas, por el bloque abierto racionalista, como parecía demandar incesantemente la nueva cultura urbanística y, consiguientemente, el colectivo de arquitectos? (G. GURPEGUI, 2010). Es precisamente en esta encrucijada histórica –que tendrá una enorme trascendencia en los futuros planes donostiarros de la época- en la que se debió afrontar este Plan Parcial del Ensanche de Amara cuya propia denominación dual (plan parcial-ensanche) revela muy a las claras las contradicciones que estamos poniendo de manifiesto.

Por de pronto, como se ha dicho, este Plan de Amara marcó un cambio de era en la forma de gestación del crecimiento urbano donostiarra. Pero, además, desde el punto de vista estilístico y morfológico participa de diferentes corrientes urbanísticas, con la evolución desde la manzana cerrada o semicerrada al bloque abierto. Y también arquitectónicas, dado que, en general, y por comparación con el sector anteriormente desarrollado en torno a Sancho el Sabio, se percibe aquí una tendencia más claramente decantada hacia estéticas próximas al racionalismo. Como veremos a continuación, esta especial coyuntura histórica –además de otras cuestiones relativas a las infraestructuras viarias y ferroviarias- condicionaría en gran medida la configuración definitiva de esta zona de la ciudad.

Es en el contexto histórico-cultural que se viene describiendo en el que se produciría la carta abierta que un grupo de arquitectos españoles reunidos en Donostia dirigió al alcalde, recomendando la revisión del Ensanche de Amara, dado que –a su juicio- lo realizado hasta entonces adolecía de “graves defectos urbanísticos”. La carta surgió como colofón de una reunión informal que treinta y seis destacados nombres de la arquitectura española (entre ellos Miguel Fisac, Oriol Bohigas y Sáenz de Oiza) celebraron, en octubre de 1960, en la ciudad. En la carta, ciertamente, y a pesar del perfil Moderno de sus redactores, no llegaba a plantearse una defensa explícita de los postulados racionalistas sino, más bien, del urbanismo tradicional de San Sebastián<sup>5</sup>. Pero,

en cualquier caso, se criticaba acerbamente el modo en que se estaba iniciando el desarrollo de la segunda fase del nuevo ensanche de Amara; la que, posteriormente, pasaría a constituir el ámbito del Sector 1.3 Ensanche de Amara (G. GURPEGUI, 2010, p.23) que ahora nos ocupa.

### 3. Tramitación, preexistencias y condicionantes

El arquitecto que redactaría el Plan Parcial de dicho Sector sería Juan Manuel Encío Cortázar<sup>6</sup>, un profesional atento a la cultura profesional de su tiempo que, estando sin duda de acuerdo con la crítica que al nuevo Ensanche hacían sus colegas madrileños y barceloneses, se mostraría favorable a cambiar, en su Plan, los planteamientos anteriores (Encío, 1975). Encío se mostraba partidario del discurso urbano del Moderno (Encío, 1967). No en vano, entre sus trabajos cabe mencionar el Plan Parcial en Zumaia, de impecables líneas racionalistas, proyectado con la colaboración de Luis Peña Ganchegui, por encargo del Instituto Nacional de la Vivienda.

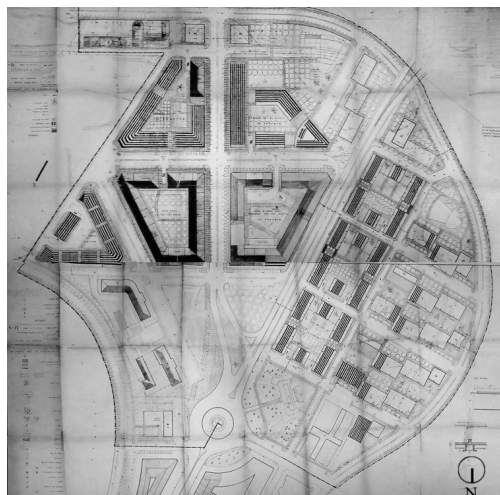


FIG. 11 / ENCÍO CORTÁZAR, Juan Manuel. Plan Parcial del Sector 1.3 Ensanche de Amara. 1963-1966

Fuente: Archivo Municipal de Donostia-San Sebastián (Donostiako Udala). Signatura 446/01, Código 2/05/01/07.

<sup>5</sup> Aparte de otras consideraciones sobre el urbanismo donostiarra del momento en general, respecto de la nueva Amara (Amara Berri), los arquitectos reunidos en San Sebastián en octubre de 1960 llegarían a decir: “... con el barrio de Amara, San Sebastián ha perdido la oportunidad de un ensanche actual que sea, en calidad, continuación del San Sebastián que todos hemos admirado. Esos abrumadores edificios de once plantas con una tan poco feliz ordenación urbanística imposibilitan cualquier acierto arquitectónico...”

<sup>6</sup> Juan Manuel DE ENCÍO Y CORTÁZAR, Doctor Arquitecto, falleció recientemente, el 7 de abril de 2014, en San Sebastián, su ciudad, después de una larga y notable vida profesional. Es autor de diversos escritos sobre el urbanismo donostiarra, publicados en el Boletín de Información Municipal. Entre ellos, “Del urbanismo de 1860 a 1960”, San Sebastián julio-diciembre 1967 o “Evolución urbana donostiarra”, San Sebastián 1975.



En la redacción del Plan Parcial intervinieron, junto con Encío, el Ingeniero de Caminos Luis Gárate Erviti y el abogado José M. Uhagón Prado. La Aprobación Inicial se llevó a cabo mediante acuerdo plenario de fecha 28 de enero de 1964. Se produjo una nueva Aprobación Inicial con fecha 18 de agosto de 1964. Dichos acuerdos se publicaron en el Boletín Oficial de la Provincia con fechas 12 de febrero y 4 de septiembre de 1964. Durante el primer período de información pública, se presentaron doce alegaciones y durante el segundo, dos. Una vez éstas fueron resueltas, el Pleno aprobó provisionalmente el Plan en sesión de 4 de marzo de 1965. Finalmente, mediante Resolución del Ministro de la Vivienda, el Plan Parcial se aprobó definitivamente el 21 de septiembre del mismo año, recogiendo las necesidades del nuevo Instituto de Enseñanza Media que se construiría en las proximidades de la Plaza de Pío XII.

Como ya se ha anticipado, en el caso de Amara la redacción del Plan Parcial se veía fuertemente condicionada, de modo que, para adaptarla a las preexistencias, hubieron de buscarse fórmulas de transición. Como se refleja en la Memoria de Ordenación del Plan Parcial, en el momento de su formulación se encontraban edificadas, total o parcialmente, diversas manzanas; todas ellas, situadas al este de la Avenida de Madrid. Por tanto, la posibilidad de una nueva ordenación desde nuevas claves se limitaba, exclusivamente, al resto del ámbito; es decir, a los suelos que todavía se encontraban vacantes.

Pero, como ya se ha hecho mención, se había desencadenado una fuerte polémica sobre el modo en que se estaba llevando a cabo la ampliación de Amara, llegando a implicarse arquitectos de fuera de San Sebastián. Polémica que se basaba principalmente en dos problemas de cariz diferente. Uno, de carácter social y vecinal, se refería al notorio afán especulativo demostrado por las densidades edificatorias aplicadas hasta el momento en aquel barrio. El otro estaba más relacionado con el agotamiento del paradigma urbanístico basado en el crecimiento de la ciudad a base de sucesivos ensanches. Además de la postura del colectivo de arquitectos más activo culturalmente, como se ha visto, se unió la del Instituto Nacional de la Vivienda que, en 1965, y en línea con las actuaciones que dicho organismo venía llevando a cabo en otras ciudades españolas, se dirigió al Ayuntamiento solicitando la modificación de la antigua ordenación del sector occidental del Ensanche, con vistas a adoptar el modelo

residencial basado en el bloque abierto (Encío, 1963-1966).

En relación con ambos asuntos –las preexistencias edificatorias y el acceso desde la Variante–, es interesante la referencia que la Memoria Informativa del Plan Parcial hace de las previsiones del Plan General de 1962 para esta zona de Amara (Encío, 1963-1966). El Plan Parcial, en su Memoria señala que el Ensanche de Amara se está desarrollando

“de acuerdo con el proyecto debidamente legalizado, observándose en la llamada 2ª zona del mismo, que ya se ha empezado a construir, que presenta gran dificultad en conseguir una buena solución urbanística debido a la forma irregular de las manzanas de esta segunda zona del Ensanche que nos ocupa. En la actualidad se da en este Ensanche una nueva e importante circunstancia, que obliga a su reconsideración, y que la constituye el paso de la autopista por el borde final del citado ensanche, cuya autopista penetrará en la ciudad a base de un enlace, cuyas vías distintas se unirán en la Plaza Circular de Amara<sup>7</sup>. Es necesario, por lo tanto, rectificar el proyecto existente, teniendo en cuenta la nueva circunstancia que se ha señalado, así como lo legalizado por el proyecto que se tramitó y aprobó en su día y el emplazamiento de los servicios complementarios”.

Y continúa la Memoria del Plan Parcial:

“En el programa de actuación del mencionado Plan General, se incluye la parte aún no desarrollada en el Ensanche de Amara, para ser ordenada en las tres etapas quinquenales a que en principio se extiende la vigencia del citado Plan General. Y en esta primera etapa se ha elegido para su ordenación un territorio de 372.932,62 metros cuadrados ...; y el sistema de actuación que se concreta en el repetido Plan General para la actuación en el ensanche de Amara, es el de cesión de terrenos viales con aplicación de contribuciones especiales”.

Las preexistencias heredadas, resultado de la ejecución parcial del anterior proyecto de ensanche, se asumen desde el Plan Parcial -no sin una visión crítica- por el simple hecho de que se trataban de situaciones consumadas. Así, la Memoria, desde una posición abiertamente racionalista, cita textualmente: “Debido a que estos territorios estaban incluidos dentro del perímetro de Ensanche de Amara, se trata de desarrollar la edificabilidad establecida por el mismo, con un criterio de utilización superfiiliaria distinto, pero más racional...”

<sup>7</sup> Se refiere a la actualmente conocida como Plaza de Pío XII.

## 4. Resultados

La estructura general del Plan Parcial está constituida por el ámbito señalado en la figura 2. Cabe destacar que la Avenida de Isabel II constituye el ecuador de la zona este y sirve de enlace con el meandro del Urumea en el que hoy se sitúa el Sector conocido como Riberas de Loiola.

La Avenida de Carlos I divide el barrio en dos zonas (este y oeste), claramente diferenciadas. Desde el punto de vista de la ordenación espacial y de las tipologías edificatorias, la zona en la que el Plan Parcial pudo actuar con una mayor libertad -dado que, en el momento de formularse, se encontraba libre de edificaciones- es la situada al oeste de la Avenida de Carlos I. No sucedería lo mismo con la mayor parte de la zona o subsector situado al este de Carlos I. Procederemos, por tanto, a un análisis diferenciado de cada una de ellas (ver Fig. 11).

### 4.1. La zona este

En la zona situada al este de la Avenida de Carlos I, tres de las cuatro manzanas en que dicha zona queda dividida por el viario (las dos situadas al norte de Isabel II y la situada en el cuadrante sudeste) estaban totalmente condicionadas por la existencia de edificios construidos según el plan de ensanche anterior. Consiguientemente, el Plan las conservó. Aun así, se organizaron como manzanas semicerradas, con edificación profunda en varias crujías, de modo que contienen tanto viviendas a calle como a las plazas interiores. Estos espacios interiores quedaron en un principio muy deficientemente urbanizados y



FIG. 12 / Ortofotografía de la zona oeste del Plan Parcial de Amara, con el nombre actual de las calles citadas en el texto.

Fuente: Elaboración propia a partir de Google Maps.

ha sido a base de actuaciones complementarias posteriores como se ha ido logrando su actual aspecto que, en general, presenta, al menos, unas dignas condiciones de urbanización. Se trata de manzanas trapezoidales de gran tamaño, similares en longitud a las existentes en la primera fase del nuevo ensanche, al norte de la Plaza de Pío XII, pero con mayor anchura que aquellas (ver Fig. 12).



FIG. 13 / Ortofotografía de la zona este del Plan Parcial de Amara, con el nombre actual de las calles citadas en el texto.

Fuente: Elaboración propia a partir de Google Maps.

Sin embargo, en el cuadrante sudoeste de este subsector -zona que en el momento de formularse el Plan Parcial se encontraba más libre de edificaciones- se muestran planteamientos de corte racionalista. En esta manzana, la disposición en planta de tres bloques paralelos a Carlos I se escalona, de modo que se van separando de la Avenida progresivamente, de norte a sur, de modo que aquellos cuyo frente queda más bajo respecto de la rasante del viaducto se encuentren más alejados del mismo. De esta manera, además de evitar en lo posible las molestias del tráfico rodado circulando a una rasante superior, se suaviza la sensación de encajonamiento que una pantalla continua hubiera dado a la entrada de la variante. Separados de éstos por la Plaza de las Armerías y la de Ferrerías, dos bloques, uno lineal y otro tipo torre, se alinean por una de sus fachadas, la que mira al interior de la manzana, a la Calle Aragón, y por la otra, a la Avenida de Madrid.

En la solución de esta manzana, de carácter racionalista, como en las situadas al oeste de Carlos I, a las que se asemeja conceptual y tipológicamente, está patente la búsqueda de lograr el máximo soleamiento en los espacios libres interiores.

#### 4.2. La zona oeste

Sería este subsector, lógicamente, en el que los nuevos planteamientos urbanísticos se manifestaron con rotundidad. Ya no existía argumento alguno para resistirse a aplicar el modelo racionalista, desechando las densas manzanas que se habían comenzado a edificar al norte de la zona este, sobre la base del antiguo proyecto de ensanche. Pues, además, como se ha visto, el consenso en tal sentido parecía evidente; no sólo por parte del colectivo de arquitectos sino, también, por parte de las esferas gubernamentales.

De tal modo, en este subsector de topografía plana y situado al pie del Alto de Errondo, el Plan Parcial afrontó decididamente la ordenación desde tales presupuestos de ruptura racionalista (ver FIG. 13). El diseño urbano parte de una estructura viaria interior, definida por cuatro viales que, partiendo desde el Paseo de Errondo y en dirección hacia la Avenida de Carlos I, terminan en un vial de borde con el fin de no interferir con el intenso tráfico que ésta posee, por su carácter de acceso desde la Variante hacia el centro de la ciudad.

Esta parte del Plan Parcial queda, a su vez, dividida en dos por un vial de dirección norte-sur (calle José María Salaverría) que intersecciona, aproximadamente en la mitad de los cuatro viales anteriormente citados. Estas dos partes se diferencian entre sí por la diferente orientación de los bloques de edificación.

Al oeste, se organizan los bloques en dirección este-oeste perpendicular a la Avenida de Carlos I, cuyas fachadas quedan orientadas al norte o al sur. Se trata de bloques lineales compactos, con cinco crujías y patios interiores, y una altura de una planta baja doble, más ocho alzadas y un ático retranqueado. Los núcleos de comunicación vertical se sitúan en posición central, junto a los patios, y las viviendas se organizan entre éstos y una de las fachadas. La longitud de cada cuerpo edificado se segmenta en tres tramos de los que el central se retranquea hacia el norte —al modo de *rédents*— generando un espacio libre orientado al sur. En dos casos, el tramo ubicado más al este se queda libre o parcialmente ocupado por equipamientos de escasas superficie y altura. Esta solución enriquece el sistema dotacional del Sector. Asimismo, en dos de las agrupaciones, junto al Paseo de Errondo, se adosa parcialmente un edificio tipo torre, de planta baja, más entreplanta, más diecisiete plantas alzadas. En esta zona se absorbe la diferencia de rasante entre el paseo de Errondo y la Calle José María Salaverría.

Si bien la citada ordenación, a base de bloques parcialmente retranqueados y axialmente perpendiculares a Carlos I, se justifica en la Memoria del Plan como un modo de evitar pantallas edificatorias de excesiva longitud y monotonía arquitectónica, así como de lograr unas adecuadas condiciones espaciales y de soleamiento de los espacios libres, en el ámbito situado entre la calle José María Salaverría, y Carlos I, los bloques lineales se organizan de modo muy diferente, al hacerlo en dirección perpendicular a los anteriores, como vemos a continuación.

Asimismo, con carácter diferenciador, los bloques en esta zona se disponen alineados en toda su longitud norte-sur, careciendo por tanto de los *rédents* de que disponen los de la zona anterior. En general, se denota un especial cuidado por el control de la escala, habida cuenta de la gran densidad del conjunto edificado.

Según se desprende de la Memoria del Plan Parcial, esta diferente ordenación se debe a la existencia de una reparcelación —al parecer aprobada anteriormente— para una de las tres manzanas que allí resultan; reparcelación que se había realizado sobre la base de esa concreta ordenación. Ello llevó al equipo redactor a mantenerla, a pesar de resultar —ciertamente— algo incoherente con la que el propio Plan Parcial plantea para esta zona. Por lo demás, los edificios son tipológicamente similares a los anteriores, si bien tienen algo menos de profundidad y mayor longitud. Se organizan divididos en dos mitades de igual longitud, resultando por tanto dos bloques en cada alineación; es decir, cuatro en cada manzana. Entre ambas alineaciones de bloques, y en cada una de las tres manzanas, se sitúan otros dos bloques; uno junto al vial norte y otro junto al vial sur. En toda esta zona, se mantienen las alturas de nueve plantas sobre rasante (baja más ocho) y un ático.

Como excepción, la manzana situada más al sur se adapta a la geometría triangular con un lado curvo. En esta manzana se disponen, maclados perpendicularmente entre sí, un bloque lineal de dieciséis plantas sobre rasante, destinado a viviendas, y otro de menor altura (cinco sobre rasante), para uso de equipamientos.

Sin perjuicio de la apuesta racionalista de Encío, con el objeto de propiciar una cierta mezcla de usos que dotara al barrio de un cierto nivel de autosuficiencia—como indicaba la calificación poblados del Plan General—, en toda la ordenación del subsector oeste, el Plan Parcial dispuso que determinados edificios tuvieran soportales perimetrales. Esto perfecciona el sistema de sendas peatonales, especialmente

en un clima lluvioso como el de Donostia, y favorece la aparición de usos comerciales en las plantas bajas, a las que dichos soportales dan acceso. De hecho, una cuarta parte de los bajos se destinarán, por determinación del Plan Parcial, a locales comerciales, especialmente en los solares cercanos a la Avenida Carlos I, con la finalidad de crear recorridos comerciales y peatonales continuos, sin interferencias de tráfico rodado externos. Una vez más, se trata de una solución que ya estaba planteada en la zona este del Proyecto de Juan Manuel AIZPURÚA (1935), al que antes se ha hecho mención.

#### 4.3. Movilidad y sistema de dotaciones públicas

Por otra parte, la preocupación por la organización del tráfico rodado es manifiesta en el Plan Parcial. Viene dada en gran medida por el hecho de que la arteria principal del Sector, la Avenida de Carlos I es —como se ha venido diciendo— la entrada central a la ciudad desde la autovía de la Variante. Así, con el fin de aligerar la congestión de tráfico originada por la confluencia, en la Plaza Pío XII, de la citada Carlos I y la Avenida de Felipe IV, se crean carriles para vehículos que discurren rodeados de las zonas verdes allí existentes. En relación con este tema de la organización del tráfico rodado de entrada a la ciudad, es de reseñar la disensión existente en el equipo redactor respecto del modo de canalizarlo (ver Fig. 14):

“El Arquitecto y el Letrado co-suscribientes entienden que, a continuación, debe añadirse lo siguiente: Y existen dos posibilidades de su encauzamiento ulterior. Una sería el dirigirlo a través de las calles Prim y Urbietta; otra es el de orientarlo hacia el Paseo del Árbol de Gernika; entre ambas soluciones la segunda aparece como más aconsejable, ya que tanto las calles de Urbietta y de Prim están plagadas de accesos o cruces laterales que las inhabilitan como vías de penetración, mientras que el Paseo del Árbol de Gernika desde la Plaza del Centenario hasta el Puente de María Cristina no tiene ningún cruce lateral, (...). El Ingeniero de Caminos coautor del presente Plan Parcial entiende que no debe incluirse el párrafo transcrito” (ENCIO, 1963-1966).

A su vez, el sistema de dotaciones locales del sector se completa con una serie de equipamientos generales a nivel municipal e incluso comarcal o provincial. Casi todos ellos se sitúan dentro del sistema de espacios libres —ya mencionado— creados en torno a la Plaza Pío XII, que se configura así a modo de parque equipado: allí se ubican dos Institutos de Enseñanza Secundaria, el antiguo Gobierno

Civil (hoy Subdelegación del Gobierno), obra de Secundino Zuazo, la Parroquia de Amara, un Hotel y la Estación de Autobuses.



FIG. 14 / Ortofotografía de la zona norte del Plan Parcial de Amara, con el nombre actual de las calles citadas en el texto.

Fuente: Elaboración propia a partir de Google Maps

## 5. Conclusión

Tres aspectos se podrían destacar del proyecto definitivo de Amara. En primer lugar, su experiencia positiva como pieza de ciudad adecuada. En segundo lugar, que el paso del modelo tradicional al nuevo no fue una transición intermedia, sino que fue un corte absoluto en cuanto a sus planteamientos. Y, por último, que la solución empleada estuvo en consonancia con experiencias revisionistas del Moderno, alejándose así de irreflexivas soluciones que se darían por aquella época en otros ámbitos.

En cuanto a lo primero, hay que destacar una característica, la de su gran densidad, que diferencia a Amara de otras experiencias urbanísticas donostiaras racionalistas de su época. El Plan Parcial del Ensanche de Amara marcó un límite de densidad poblacional, al establecer un mínimo de 20 metros cuadrados de superficie de vivienda por habitante. No obstante, al margen del difícil control del cumplimiento de dicho parámetro, primaba la exigencia —así lo reconoce expresamente la Memoria del Plan Parcial— del respeto a la edificabilidad concedida



por el planeamiento anterior. Pero, es quizás y precisamente en esta circunstancia, donde radica el éxito que, desde el punto de vista de su alto nivel de autosuficiencia funcional, supuso el Plan de Amara y que está constatado en su funcionamiento a día de hoy, como pieza dotada de una clara personalidad y unas grandes dosis de vida y actividad, dentro del conjunto urbano donostiarra. Ciertamente, en el caso de Amara (quizás por su gran densidad, que genera actividad urbana) la idea de los poblados del Plan General resultó, a este respecto, exitosa.

En cuanto a lo segundo, a pesar de lo que pudiera parecer, este Plan no fue un ejemplo de una transición intermedia entre un urbanismo tradicional y un urbanismo Moderno. Al contrario, se ha comprobado que no hubo un intento de simbiosis entre los dos modos de entender la ciudad, como pasaría en los años 90 (sólo 30 años después). En efecto, toda aquella parte del Plan que no se había llegado a construir derivó en un urbanismo radicalmente distinto del modelo de ensanche, hasta el punto de quebrar aquellas manzanas que no estaban completas en su construcción.

Finalmente, si bien con un cierto abigarramiento, derivado de la mencionada necesidad de albergar el aprovechamiento concedido por el Plan General -lo que hubiera resultado probablemente más fácil manteniendo la tipología de manzanas cerradas o semicerradas con edificios de gran fondo edificable- la organización de la zona oeste, que el Plan Parcial pudo ordenar más libremente por encontrarse vacante de edificaciones previamente construidas según el anterior proyecto de ensanche, resulta ser, sin lugar a dudas, la más interesante. En primer lugar, por lo que supuso de solución pionera en el urbanismo donostiarra, al romper con los criterios urbanísticos y tipológicos de la ciudad del XIX y de la primera mitad del XX. En segundo lugar, por el hecho de que esta ordenación no respondía a un planteamiento casual o fuera de contexto, sino a una previa decisión intelectual-individual, de Encío, el redactor; colectiva, en lo que supone de convencimiento de la existencia de un nuevo paradigma en el discurso urbano, que demuestra plenamente hasta qué punto habían calado, en la España de la época, los planteamientos urbanísticos del momento.

Pero además, si nos atenemos al claro deseo de favorecer, mediante la mezcla del residencial con otros usos, al menos en lo que se refiere a los comerciales de las plantas bajas y a la reserva de terrenos para equipamientos -ligados en general con las necesidades propias de las agrupaciones residenciales-, nos lleva a

pensar que los redactores del Plan Parcial eran sensibles a los planteamientos revisionistas del Moderno, propios de la época en que se redactó el Plan Parcial, como anteriormente se ha venido diciendo. Y, en efecto, desde el punto de vista morfológico y edificatorio -disposición de los bloques y conformación del espacio público- podemos encontrar similitudes con actuaciones propias de esa línea que se manifestaría en Europa después del final de la Segunda Guerra Mundial. Cabe citar a este respecto el barrio de Pendrecht en Rotterdam (1943-1953) de Charlotte Stam-Beese que había trabajado en la Bauhaus. Ciertamente, Pendrecht, sin perjuicio de que se encasille en planteamientos más directamente continuistas con las teorías racionalistas de los primeros CIAM (APARICIO, 2010), resulta ser -de alguna manera- un modelo anticipatorio de lo que, una década después, constituirían los planteamientos estructuralistas: en efecto, si bien arquitectura y espacio público se encontraban en Pendrecht todavía claramente disociados (lo que le distancia de dicho estructuralismo en sentido morfológico estricto), la agrupación de los bloques en clusters vecinales, era un eco -al menos desde el punto de vista sociológico- del concepto de *Neighbourhood Unit*. Y, en efecto, especialmente en Holanda, a través de la sociedad "Arquitectura y Amistad" se intentó asumir teorías de ese estilo, complementarias a los principios de los primeros CIAM. Teorías que derivarían en un entendimiento de la ciudad, que Lúchinger calificó de estructuralista, cuando Bakema (que trabajó con Stam-Beese en Pendrecht) llegó a la dirección de la revista Forum (ORDEIG 2004).

## Bibliografía

- AIZPÚRUA, J. M. (1935): *Propuesta para el concurso de Amara*, Archivo Municipal, San Sebastián.
- AZPIRI, A. & al. (2002): *Ensanches urbanos en las ciudades vascas*, Eusko Jaurlaritz/Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- APARICIO, S. & J. ALONSO (2010): *Renovación urbana en Holanda. Segundo caso: Pendrecht*, La Ciudad Viva. En [www.laciudadviva.org](http://www.laciudadviva.org), Madrid
- AZQUETA, H. & J. GURRUCHAGA (1914): *Proyecto de Ensanche para Amara*. Archivo Municipal, San Sebastián.
- BURNHAM, D. & E. H. BENNET (1909): *Plan of Chicago*. Princeton Architectural Press, Nueva York.
- CALVO SÁNCHEZ, M. J. (1983): *Crecimiento y estructura urbana en San Sebastián*. Sociedad Guipuzcoana de Ediciones y Publicaciones, San Sebastián.
- DIARIO LA CONSTANCIA (1906): *Concurso de Memorias para la Urbanización de los terrenos donde se construiría el Ensanche de Amara*, San Sebastián.

- ENCIO, J. M. & J. M. UHAGÓN (1963-1966): *Memoria del Plan Parcial del Sector 1.3 Ensanche de Amara*. Archivo Municipal, Signatura 446/01, Código 2/05/01/07, San Sebastián.
- (1967): «Del urbanismo de 1860 a 1960», en: *Boletín de Información Municipal*, 33-34: p. 28-42, Ayuntamiento de San Sebastián, San Sebastián.
- (1975): «Evolución urbana donostiarra», en: *Boletín de Información Municipal*, 65-68: p. 14-34, Ayuntamiento de San Sebastián, San Sebastián.
- G. GURPEGUI, M. (2010): *1960, los arquitectos temen que Donostia pierda su encanto*. El Diario Vasco, pág. 23, 23 de octubre, San Sebastián.
- G. MERCADAL, F. (1935): *Propuesta para el Concurso del Ensanche de Amara*. Archivo Municipal, San Sebastián.
- MACHIMBARRENA, J. & F. GAITARRO (1935): *Proyecto ganador del concurso para el Ensanche de Amara*. Archivo Municipal, San Sebastián.
- (1945): *Urbanismo aplicado a San Sebastián, presente y futuro*. Revista de obras públicas, Madrid.
- (1976): «Urbanismo y circulación. La playa de La Concha», en: *Boletín de Información Municipal*, 69-72: p. 29-31, Ayuntamiento de San Sebastián, San Sebastián.
- ORDEIG CORSINI, J. M. (2004): *Diseño Urbano y Pensamiento Contemporáneo*, Ediciones Monsa, Barcelona.
- POLANO, S. (1987): *Hendrik Petrus Berlage*, Opera completa. Electa, Milán.
- SAMBRICIO, C. (1995): *Herman Jansen y el concurso de Madrid de 1929*. Universidad Politécnica de Madrid, Madrid.
- SOLÀ MORALES DE, M. (1997): *Las formas de crecimiento urbano*, Ediciones UPC, Barcelona.
- URBAGRAM (2015): Beautification. Página web: <http://urbagram.studio-london.com/v1/show/Beautification>
- VALLARINO, E. (1914): *Proyecto de Ensanche para Amara*. Archivo Municipal, San Sebastián.

## **Expectativas ante la construcción de infraestructura de transporte masivo en el Área Metropolitana de Guadalajara, México.**

Fernando CALONGE REILLO

Profesor Investigador Universidad de Guadalajara, México.

**RESUMEN:** La aplicación de políticas neoliberales en las principales metrópolis de los países en desarrollo ha acarreado una agudización de los contrastes sociales y espaciales. Al mismo tiempo, los incipientes ensayos de gobernanza han supuesto una oportunidad para que se incida en la democratización de la gestión metropolitana y en la corrección de algunas de esas disparidades. Este artículo propone analizar cómo las expectativas y posturas de los ciudadanos ante la construcción de infraestructura urbana suponen un reto y una oportunidad para profundizar en esos procesos de gobernanza y para revertir las señaladas desigualdades. El artículo se ubica en la construcción de la Línea 3 del Tren Ligero del Área Metropolitana de Guadalajara, y se basa en la explotación de una encuesta aleatoria realizada alrededor del trazado proyectado. Como resultados, se presenta una tipología de ciudadanos según las expectativas que mantienen ante la construcción, y se advierte que ninguno de los grupos generados ejemplifica una postura que prometa profundizar los mecanismos de democratización de la política urbana o ayude a compensar las desigualdades socio-territoriales existentes.

**DESCRIPTORES:** Polaridades Urbanas. Tren Ligero. Expectativas Ciudadanas. México. Gobernanza Metropolitana.

Recibido: 18.10.2017; Revisado: 26.10.2018

Correo electrónico: [fercalonge@yahoo.es](mailto:fercalonge@yahoo.es) Nº ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1788-2954>

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

## Public expectations on the construction of mass transit infrastructure in Guadalajara Metropolitan Area, Mexico.

**ABSTRACT:** The implementation of neoliberal policy in metropolis in the developing world has triggered the intensification of social and spatial disparities. At the same time, emerging examples of governance mean the opportunity to democratize urban management and to correct some of such disparities. In this paper I reflect on how citizens' expectations and positions relating the building of urban infrastructure can be considered as a challenge and an opportunity to enhance urban governance and to reverse urban inequalities. The article is based on a random survey conducted around the layout of the Line 3 of Light Rail in the Guadalajara Metropolitan Area. In the paper I characterize four groups of citizens regarding how they assess the building of a light rail line in Guadalajara Metropolitan Area, Mexico. I conclude pointing out that none of these groups represents a sufficient position to strengthen the democratization of urban policy or to compensate present socio-territorial inequalities.

**KEYWORDS:** Urban Antagonism. Light Rail. Public Expectations. Mexico. Metropolitan Governance.

### 1. Introducción

En los últimos decenios, y como resultado de ciertas políticas de ajuste económico tomadas dentro del contexto urbano, las metrópolis de los países en desarrollo están sufriendo profundos cambios. La planificación que buscara atenuar desigualdades territoriales, o que persiguiera acercar entornos habitables y de calidad también para las clases trabajadoras, ha cedido su lugar a la pujanza de los mercados inmobiliarios y de los intereses particulares. Fruto de estos cambios en la política urbana, se ha asistido a una profunda polarización social y espacial, surgiendo grandes brechas en las condiciones de vida de las poblaciones de la metrópoli. Dentro del escenario de inversiones por hacer competitivas a las ciudades se cuentan importantes inversiones en infraestructuras de transporte masivo. Así, la extensión de redes de BRT o de tren ligero es aprovechada para dinamizar las economías y los entornos urbanos.

Paralelamente se asiste a nuevas formas de gestionar las metrópolis que buscan superar la toma de decisiones vertical y la determinación de la política urbana desde instancias gubernamentales. Desde un intento por devolver el control sobre los asuntos urbanos a la ciudadanía, se han puesto en funcionamiento nuevas fórmulas de gobernanza metropolitana. Sin embargo, no han faltado análisis que muestran que estas fórmulas corren el riesgo de quedar cooptadas por los mecanismos de mercado, de manera que los nuevos actores y ejecutores de esa política urbana pasan a ser los intereses privados de

inversores, desarrolladores, constructores o capitalistas.

En este contexto este artículo analiza de qué modo las expectativas que sostienen los ciudadanos ante la construcción de infraestructura urbana, para el caso concreto de la construcción de la Línea 3 del Tren Ligerero en el Área Metropolitana de Guadalajara, son una oportunidad para revertir los procesos urbanos que en las últimas décadas están ocasionando este incremento de las desigualdades socio-espaciales<sup>1</sup>. Los principales hallazgos señalan que las posturas que toman los ciudadanos pueden dividirse en dos bloques. Por un lado estarían quienes se autopoicionan como clases bajas y que, o bien se muestran pasivos o bien secundan el tradicional rol vertical y autoritario en la conducción de la política urbana. Por otro, contaríamos con otras posiciones sociales más aventajadas que, sin embargo, toman una postura reactiva en la defensa de sus privilegios ambientales. Ninguno de ambos bloques prometen imprimir un giro a esos procesos de polarización socio-territorial descritos.

Para desarrollar el argumento, en un primer lugar se realiza un sucinto repaso de cómo se ha caracterizado la metrópolis neoliberal y sus procesos de gobernanza en el presente, y una revisión sobre qué dimensiones se han considerado como relevantes a la hora de desgranar las expectativas ciudadanas ante la construcción de infraestructura. En un segundo momento se presentan los detalles del caso de estudio y la metodología empleada, basada en una encuesta aleatoria desarrollada alrededor

<sup>1</sup> Este artículo se integra dentro del proyecto de investigación: *Infraestructuras de transporte masivo y su afectación a la sustentabilidad urbana. El caso de la Línea 3 del Tren Ligerero en el Área Metropolitana de Guadalajara*, del que el

autor es responsable técnico y que ha contado con la financiación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México, a través de su Convocatoria para Atender Problemas Nacionales 2014.



del trazado de la L3TL. En un tercer apartado de presentación de resultados se categorizan las diferentes expectativas que mantienen los ciudadanos ante la construcción de esta infraestructura, dividiéndolas en cuatro grandes grupos, para, en un cuarto apartado, intentar determinar algunas variables que pueden estar incidiendo en las diferentes posturas tomadas. En el apartado de discusiones final retomo la problematización teórica inicialmente planteada para avanzar cómo estas diferentes expectativas pueden convertirse en oportunidades o retos para revertir las desigualdades socio-territoriales y para profundizar en los procesos de democratización de la gobernanza metropolitana.

## 2. Las expectativas ciudadanas ante los megaproyectos en las metrópolis neoliberales

### 2.1. Las infraestructuras urbanas dentro de las metrópolis neoliberales

Los cambios urbanos que se han observado en las dos últimas décadas dentro de las metrópolis de países en desarrollo han comprometido las formas tradicionales de vivir y de entender la ciudad. La gestión neoliberal de las urbes ha venido marcada por un conjunto de medidas que socava la forma tradicional de insertarse en un territorio. Por un lado, la intervención pública para socorrer los desequilibrios urbanos ha retrocedido, dejando buena parte de la organización territorial al papel de los mercados inmobiliarios y de infraestructuras (BRENNER & THEODORE, 2005). Al mismo tiempo, las tradicionales fórmulas de reequilibrio territorial han sido sustituidas por políticas que acentúan las desigualdades en el desarrollo territorial (HARVEY, 2005), aplicando políticas favorables a la competencia inter-territorial (SASSEN, 2000), basadas en inversiones selectivas en aquellos sectores considerados como más aventajados (PECK & BRENNER, 2009).

Desde el punto de vista de las poblaciones, estas transformaciones en los procesos de gestión del territorio han acarreado importantes quiebras en el espectro de la ciudadanía, poniendo en marcha importantes movimientos de polarización socio-territorial. Agudos procesos de desinversión han motivado la decadencia de entornos urbanos previamente consolidados (HARVEY, 1994), al mismo tiempo que han eclosionado epicentros de acumulación en espacios periféricos, pero bien comunicados con

los mercados nacionales e internacionales (SOJA, 2003). Las poblaciones urbanas han quedado prisioneras de estas amplias transformaciones en el contexto de las metrópolis. Mientras que las clases altas han tendido a atrincherarse en fraccionamientos privatizados y desgajados del tejido urbano tradicional (CALDEIRA, 2001) o a recuperar espacios centrales privilegiados a través de los procesos de gentrificación (SMITH, 2013; MITCHELL & BECKETT, 2008), las clases bajas han quedado aprisionadas en los espacios degradados (BAUMAN, 2001) o han sido expulsadas hacia unas periferias con muy difíciles condiciones de habitabilidad y accesibilidad (JACQUIN, 2012).

En este contexto las inversiones en infraestructura urbana desempeñan un papel fundamental. Una adecuada gestión de su implementación es especialmente sensible debido al amplio espectro de intereses que concitan. La gobernanza urbana y de las infraestructuras se ha convertido en un tema ampliamente debatido y estudiado, en la medida en que puede dar pie a mejoras en las condiciones generales de vida urbana, o, por el contrario, puede implicar un afianzamiento de las formas privadas de apropiación y acumulación en el territorio urbano. En su espíritu originario, la gobernanza urbana supondría la conquista de mayores niveles de autogobierno y de restitución de poder a la sociedad civil (AGUILAR VILLANUEVA, 2000). Sin embargo, en ocasiones esa apertura de los procesos participativos ha conllevado que sea copada fundamentalmente por actores sociales privados o sea situada dentro de los mecanismos del mercado (CALONGE, 2017).

La gobernanza de las infraestructuras urbanas implica la necesidad de abrir los procesos de planificación, implementación, supervisión y evaluación de estas intervenciones de manera que se garantice que la mayoría de los grupos ciudadanos se apropien y se ven beneficiados (ROBERT & al., 2017). El que, en este contexto histórico de retirada del estado, el desarrollo de la infraestructura urbana pueda abrirse a la intervención de múltiples actores comporta una serie de dificultades derivadas de la necesidad de articular gran variedad de intereses sociales. En particular, se ha insistido en la posibilidad de que los diferentes actores y grupos sociales puedan defender valores e intereses contrapuestos, lo que implica un reto para la exitosa gestión de la infraestructura (VEENEMAN & KOPPENJAN, 2010: 227). Ante estas dificultades, ha sido frecuente observar que no todos los actores sociales han conseguido en igualdad de condiciones acceder a las nuevas instancias de gobernanza, de manera que con frecuencia han quedado reducidas a espacios desde donde las élites nacionales e internacionales rigen la política urbana.

En estas condiciones de relineamiento de la acción pública en la ordenación del territorio y de su infraestructura, de reforzamiento de los mercados inmobiliarios y de la infraestructura, de polarización social y territorial, y de mayor protagonismo de los procesos de gobernanza (neoliberal) se hace especialmente relevante estudiar las posturas y expectativas que adoptan los diferentes grupos de ciudadanos sobre la implementación de infraestructura urbana. Son esas posturas y expectativas oportunidades que favorezcan la extensión de la determinación democrática de la política urbana y la posible reversión de los procesos de polarización socio-espacial.

## 2.2. Las expectativas ciudadanas ante el desarrollo de infraestructura urbana

Dada la gran incertidumbre que caracteriza la postura que la opinión pública va a adoptar frente a la construcción de grandes infraestructuras urbanas (FLYVBJERG & al., 2005), crecientemente está apareciendo un buen número de estudios que se encargan de analizar las expectativas que alberga la ciudadanía en esta materia. Así, se ha demostrado que la ciudadanía puede sostener expectativas poco realistas ante la inauguración de nueva infraestructura, previendo que los problemas de oferta de servicios urbanos serán eliminados; o bien afrontan estas nuevas inversiones suponiendo erróneamente que nada cambiará en sus cotidianidades (KASH & HIDALGO, 2014: 128). Este tipo de predisposiciones son especialmente inciertas cuando la cercanía física a la construcción y operación de esta infraestructura ocasionará impactos negativos reales como ruido, vibraciones o contaminación (BORNSTEIN, 2010: 200). Ante este tipo de circunstancias, es de sumo interés analizar la postura desde la que los distintos grupos de ciudadanos enfrentan la construcción de nueva infraestructura urbana. La reversión de los presentes problemas de polarización socio-territorial, el aprovechamiento de la infraestructura, o el reforzamiento de los procesos de gobernanza y participación derivarán en buena medida de esas posturas con que se encuadran estas intervenciones.

La mayoría de las ocasiones, los gobiernos intentan promover ciertas corrientes de opinión, generando un consenso social más o menos sólido alrededor de los supuestos beneficios que las infraestructuras traerán, valiéndose de campañas de marketing político o recurriendo a informes técnicos de viabilidad (KASH & HIDALGO, 2014: 122; ROZEMA & al., 2015: 101). Sin embargo, una breve revisión bibliográfica muestra

que estos esfuerzos por canalizar el consenso social encuentran muchas dificultades (VALENTIN & BOGUS, 2013: 563) para armonizar multitud de intereses sociales, en ocasiones contrapuestos (LEUNG & al., 2013: 3). Sin ir más lejos, se ha documentado la aparición de elevados niveles de frustración cuando los ciudadanos comprueban que las autoridades han incumplido en su integridad los planes y propuestas prometidos (TOPALOVIC & al., 2008: 16; HESS & ALMEDIA, 2007: 1062).

Al mismo tiempo, la ya mencionada disparidad de intereses sociales puede hacer muy difícil la consecución del apoyo necesario. Ante la retirada de los programas de reequilibrio de las desigualdades territoriales, se ha documentado que mientras que las clases bajas depositan más esperanzas de ser favorecidas (SÉGUIN & GERMAIN, 2000: 56), sin embargo suelen ser las clases medias y altas las que efectivamente van a gozar de los beneficios de las intervenciones de revitalización urbanas (MANZI, 2010:44). Así, dentro de los procesos de gentrificación ya aludidos, serían grupos cada vez más numerosos de clases medias y altas los que estarían detrás de la implementación de infraestructuras que ayudaran a 'recuperar' para ellas ciertos espacios de las ciudades centrales (ATKINSON-PALOMBO, 2010: 2411).

Sin embargo, las referidas polaridades socio-territoriales también han alentado movimientos donde las clases acomodadas han intentado mantener el privilegio en el disfrute de algunas ventajas ambientales alcanzadas, rechazando ciertas intervenciones urbanas. Así, desde entornos de alta calidad ambiental, los grupos sociales favorecidos han visto como una amenaza el trazado de infraestructura como la del transporte masivo. Estos subgrupos serían altamente reactivos al ver comprometido el disfrute de ciertas ventajas urbanas, como la tranquilidad de espacios residenciales y comunitarios ya establecidos (RUMING, 2014: 255), el dominio de los procesos locales inmediatos (CRANE & al., 2016: 54) o la conservación de la particularidad de sus identidades y patrimonios locales (WOLSINK, 2010: 314).

En este sentido las posturas de los distintos grupos de ciudadanos son un fiel reflejo de su posición dentro de las ciudades neoliberales presentes. Así tendríamos grupos de bajos recursos alentados por las promesas de unas reformas que nunca se materializan, grupos de altos recursos intentando reconquistar espacios centrales de la ciudad de alta calidad, u otros reactivos y que defienden los privilegios anteriormente conquistados. La caracterización

más fina de esas expectativas será entonces muy importante para entender qué oportunidades y dificultades abren para una profundización de los procesos de gobernanza metropolitana, de reapropiación urbana y de aprovechamiento de las infraestructuras y sus espacios colindantes.

### 2.3. Las distintas dimensiones de las expectativas ante las infraestructuras urbanas

En la literatura se han identificado cuatro dimensiones de las expectativas de los ciudadanos ante la construcción de nueva infraestructura que pueden ser vitales a la hora de soportar los procesos de gobernanza metropolitana o su futuro aprovechamiento. En primer lugar, se ha señalado cómo las afectaciones que tiene la construcción de la infraestructura merman las expectativas que los ciudadanos tienen sobre su implementación y funcionamiento (BARKER, 2005: 710). Así se ha documentado que impactos negativos como las expropiaciones y desplazamientos de poblaciones (SIEMIATYCKI, 2006: 287), la percepción de mayores contaminaciones en las áreas de residencia (MACKETT & EDWARDS, 1998: 237), o un aumento de la inseguridad ciudadana y el deterioro de la imagen urbana (HESS & ALMEIDA, 2007: 1047) suelen afectar muy negativamente a la imagen que la ciudadanía sostiene sobre la obra. En estas ocasiones, las apreciaciones de las afectaciones presentes pesan mucho más que los posibles beneficios que se puedan suponer una vez que la infraestructura se encuentre en operación (MARINCIONI & APPIOTTI, 2009: 873), siendo muy difícil que se otorgue la aprobación a la actuación gubernamental.

Cuando estos impactos negativos en el presente de la construcción no suspenden el juicio futuro, los ciudadanos suelen poner en marcha un juego en donde prefiguran cómo quedará alterada la vida y cotidianidad de su entorno (NIELSEN & PEDERSEN, 2015: 250). En este sentido es muy importante que los ciudadanos perciban que las instituciones están integrando convenientemente la infraestructura en las dinámicas de los vecindarios (GRIECO, 2015: 93), y que las aprovechan como un motivo para mejorar las condiciones de vida generales, o para superar condiciones de desigualdad urbana (TURNER, 2012). Asimismo, en las expectativas sobre cómo incidirá en el futuro la nueva construcción suele tener un lugar muy importante cómo los ciudadanos prevén que alterará los valores de sus viviendas y propiedades. La literatura ha mostrado que los entornos residenciales multifamiliares (HURST & WEST, 2014: 63), en un

contexto de ciudad compacta y que favorece los traslados a pie (ATKINSON-PALOMBO, 2010: 2411), en proximidad a las infraestructuras o nuevas estaciones construidas (EFTHYMIU & ANTONIOU, 2013: 2) o donde no se producen externalidades o impactos ambientales indeseados (PACHECO-RAGUZ, 2010: 134) favorecen estas expectativas de incremento de los precios de las residencias. En cualquier caso, los ciudadanos tienden a analizar la proyección de las alteraciones futuras en sus condiciones de vida sobre ese telón de fondo de las ventajas y desventajas socioespaciales que presta la metrópolis.

La tercera dimensión de las expectativas que sostienen los ciudadanos ante la construcción de infraestructuras urbanas está relacionada con cómo perciben que las autoridades y planificadores adoptan una posición de transparencia y apertura ante la recepción de necesidades, reclamaciones y diversas solicitudes relacionadas con la obra.

En este sentido, la literatura ha identificado que la confianza entre ciudadanía y gobierno es el elemento que más contribuye a fomentar actitudes positivas hacia las nuevas obras (MARINCIONI & APPIOTTI, 2009: 864), en la medida en que implica la expectativa de que las instituciones obrarán de buena fe y defenderán equitativamente los intereses de todos los implicados (DAVENPORT & al., 2007: 354). En sentido contrario, la falta de información (JORDHUS-LIER, 2015: 172), la desinformación (LEUNG & al., 2013: 4), la ausencia de vías de comunicación entre la ciudadanía y el gobierno (BON, 2015: 228), o la ausencia de respuesta institucional ante las quejas y demandas (HUSTON & al., 2015: 69) denotan una falta de interés de las autoridades por atender las necesidades locales en la planificación de la infraestructura.

Finalmente la motivación que tienen los ciudadanos de participar en el proceso de implementación de la infraestructura compone otro conjunto de expectativas que resultarán cruciales para profundizar en los procesos de gobernanza metropolitana o en la reversión de las polaridades socio-territoriales. En esta dirección se ha enfatizado la necesidad de abrir la participación a todo el proceso de implementación de la infraestructura, desde la formación misma de las políticas de infraestructura (KECK, 2002: 184), la determinación de soluciones concretas sobre el desarrollo urbano (BORNSTEIN, 2010: 200), o el planteamiento de alternativas a las propuestas iniciales de las autoridades (LEUNG & al., 2013: 2). Frente a estas buenas prácticas, procedimientos participativos lentos y demandantes (DAVENPORT, 2007: 361) o la ausencia de interlocución continua y fluida

produce desconfianza en los cauces formales de participación y motiva una serie de movilizaciones reactivas (RUMING, 2014: 258) ante la certeza de que las intervenciones urbanas no se realizan en provecho de la ciudadanía.

3. Presentación del caso y metodología.

El AMG es la segunda metrópoli más grande de México y la más importante de la zona occidente del país. Según la Encuesta Intercensal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), comprende a 4'7 millones de habitantes distribuidos en los seis municipios que conforman la conurbación: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco y El Salto. La conurbación ha desarrollado una integración considerable de funciones entre sus distintos municipios, aunque posiblemente se encuentra lejos de convertirse en una verdadera región metropolitana, según ha sido caracterizada por la literatura para los contextos europeos (FERIA TORIBIO, 2010: 206). En cualquier caso, la metrópoli ha seguido un proceso de descentralización documentado en otros contextos (FERIA TORIBIO, 2015: 26) en donde el municipio central (Guadalajara) tiende a perder población que es alojada en viviendas ofertadas en los municipios colindantes. Esto ha generado que, desde las dos últimas décadas, el AMG haya experimentado una gran dispersión territorial, extendiéndose en el año 2015 a lo ancho de 69800 Has. (IMEPLAN, 2016: 62) lo que ha complicado sobremanera los

traslados cotidianos necesarios para acudir al trabajo, los centros educativos o los comercios.

En el Área Metropolitana de Guadalajara están en operación dos líneas de tren ligero, y una de BRT, conocida como MacroBús, que en el 2015 conseguían desplazar al 0'9% de los individuos que cotidianamente se desplazaban a sus trabajos, según la misma Encuesta Intercensal. Frente a esta exigua participación del transporte masivo, el grueso de los viajes se realizaba a bordo de un transporte colectivo convencional integrado por una red de minibuses famosa por sus elevados niveles de siniestralidad, impuntualidad y mal servicio, o bien en automóvil.

La L3TL intenta complementar la red de transporte masivo con que cuenta la ciudad. Se extenderá en la diagonal noroeste-sureste, a lo largo de 21'5 kilómetros, a través de los municipios de Zapopan, Guadalajara y Tlaquepaque. En sus dos tramos extremos discurrirá por un viaducto elevado, y en su recorrido central lo hará por un túnel para evitar afectaciones al patrimonio y a las actividades del centro. Al igual que las otras dos líneas ya existentes, cubrirá las coronas consolidadas de la urbe, dejando sin servicio de transporte masivo las zonas periféricas que han experimentado el mayor nivel de expansión en los últimos años y donde se han ubicado las poblaciones más desfavorecidas. Las obras, que tendrán un costo aproximado de 1047 millones de Euros, iniciaron en agosto de 2014, y está programado que en el primer semestre de 2019 entre en operaciones la infraestructura.

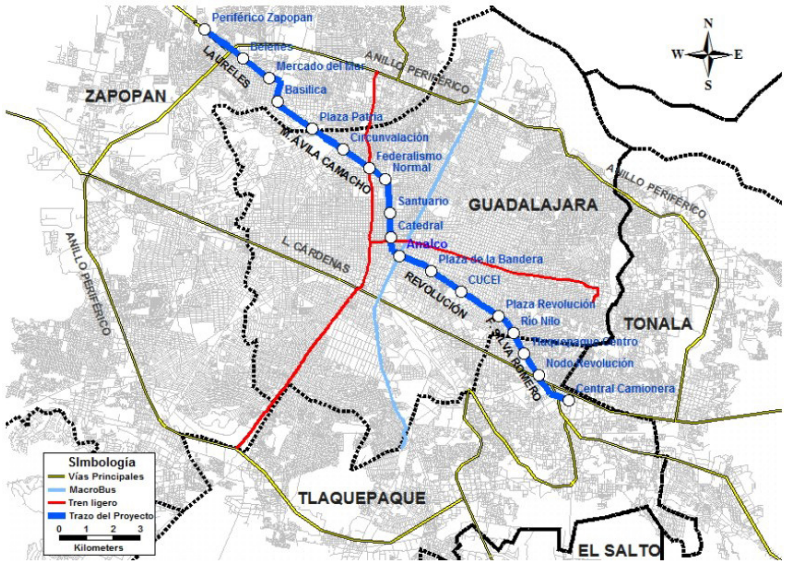


Fig. 1 / Esquema de líneas de transporte masivo en el AMG

Fuente: Consorcio Senermex-Transconsult



La construcción de la infraestructura no ha estado exenta de polémica. Dado que fue una propuesta del entonces candidato a la Presidencia de la República, Enrique Peña Nieto en la contienda electoral de 2012<sup>2</sup>, su ejecución ha sido orquestada desde estas instancias federales, sin la intermediación de mayores consultas con las instancias ciudadanas o con los niveles inferiores de gobierno. En el primer caso sólo han existido escasas y puntuales reuniones informativas con los vecinos que, improcedentemente han sido llamadas contralorías sociales. En el segundo la falta de interlocución con los niveles estatal y municipal de gobierno ha sido muy destacable, de forma que los presidentes municipales sólo conocieron detalles del trazado, una vez que el mismo había sido aprobado<sup>3</sup>. Estas deficiencias han abonado el camino para que una parte de los ciudadanos y vecinos vean la obra con cierta desafección.

Los resultados que a continuación se muestran están basados en la realización de una encuesta aleatoria, integrada por 800 elementos, que se aplicó a los ciudadanos que residen en un radio de 1 kilómetro respecto al trazado de la línea. Este tamaño muestral permite realizar generalizaciones al grueso de la población con un margen de error de +/- 3,46% para un nivel de confianza del 95%.

La explotación estadística, también propia, tiene un alcance exploratorio y consiste en un análisis de conglomerados que genera una tipología de ciudadanos según la actitud que toman hacia la obra. Distinguir entre estos tipos de posturas permitirá posteriormente analizar en qué medida pueden representar un reto o una oportunidad para el reforzamiento de la gobernanza metropolitana y para la reversión de los procesos de desigualdad socio-territorial. Para el análisis de conglomerados se midió la distancia euclidiana de los elementos, utilizando el método Ward. Después de un análisis detallado de los distintos resultados se escogieron 4 grupos de vecinos que ofrecían la suficiente heterogeneidad inter-grupos para permitir lecturas representativas. Las variables seleccionadas para distribuir a los vecinos se ubican dentro de las cuatro dimensiones de las expectativas de los ciudadanos revisadas. En particular:

- Dimensión: Percepción de los impactos. Se construyó un índice que mide la percepción de los vecinos sobre cómo está afectando

la construcción de la obra a los siguientes indicadores de la calidad de vida del barrio: Seguridad ciudadana, calidad de los parques y áreas verdes, facilidad para caminar por la colonia, limpieza e imagen de la colonia, y presencia de vecinos y animación del barrio. Las respuestas se ubican en una escala de 1 a 3, donde 1 es 'ha empeorado', y 3 'ha mejorado'.

- Dimensión: Percepción sobre el futuro del vecindario. Se construyó un índice que mide la percepción de los vecinos sobre cómo afectará la infraestructura a los indicadores que se mencionan en la anterior dimensión. Las respuestas se ubican en la misma escala citada. Aparte de este índice, también se ha utilizado una variable que mide la opinión de los vecinos sobre cómo afectará la infraestructura a los valores de la propia vivienda; las respuestas se han distribuido en una escala de 1 a 3, donde 1 es 'disminuirá el valor', y 3 es 'aumentará el valor'.
- Dimensión: Percepción sobre la actuación del gobierno. Se han utilizado dos variables que miden esa opinión. En particular se preguntó a los ciudadanos que en una escala de 0 a 10 valoraran la información dada por los distintos niveles de gobierno sobre las características de la obra y la infraestructura, y, en esa misma escala, que valoraran la facilidad de presentar quejas y denuncias sobre las actividades de la obra.
- Dimensión: Predisposición a participar. Para abordar esta dimensión se construyó un índice que agrupa una serie de variables donde se recoge la opinión de los vecinos sobre qué tan conveniente estiman ellos que sería participar en el proceso de planeación y supervisión de la obra, en una escala de 1 a 3, donde 1 es nada conveniente y 3 es muy conveniente. Las variables recogen los siguientes aspectos de ese proceso: decidir sobre los detalles técnicos de la obra; recibir información sobre los apoyos del gobierno a los afectados; recibir información sobre el impacto a la colonia y sus áreas verdes; vigilar el gasto del presupuesto de la obra; vigilar el impacto de la obra sobre la colonia y sus áreas verdes.

El segundo apartado de los resultados pretende atribuir la ubicación de los sujetos en los cuatro conglomerados generados en función de determinadas variables socioeconómicas y

<sup>2</sup> Redacción, (2012, 31 Marzo). Los mexicanos requieren un gobierno que les dé confianza y credibilidad: Enrique Peña Nieto. Orizaba en Red, recuperado de <http://www.orizabaen-red.com.mx/cgi-bin/web?b=VERNOTICIA&%7Bnum%7D=95842>

<sup>3</sup> MEDINA, R. (2013, 27 Marzo). Alcaldes toman con reservas ruta de Línea 3 del Tren Ligero. En El Informador, recuperado de: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2013/447268/6/alcaldes-toman-con-reservas>

ambientales. Para hacerlo se procedió a realizar una regresión logística multinomial. En esta regresión, como variable dependiente se utilizó la categorización de ciudadanos según el tipo de expectativas que tenían sobre la construcción y operación de la infraestructura. Como variables explicativas se probaron las siguientes:

- Ingresos mensuales per cápita (no significativa)
- Clase social autopercebida (significativa)
- Nivel de estudios (significativa)
- Número de vehículos a disposición del hogar (no significativa)
- Régimen de tenencia del predio (no significativa)
- Distancia al trazado (no significativa)
- Existencia de grafitis en la colonia (significativa)
- Existencia de vivienda vertical en la colonia (significativa)
- Número de años viviendo en la colonia (no significativa)
- Percepción de vibraciones durante la construcción (significativa)
- Percepción de polvo derivada de la construcción (significativa).

Las seis variables finalmente introducidas en el modelo permitieron explicar un 30'0% de la varianza de la variable dependiente, clasificando correctamente el 48'3% de todos los casos. Sin dudas esta bondad del ajuste no es la óptima, lo

cual hace que los resultados que se presenten tengan una naturaleza hipotética y preliminar.

4. Tipología de ciudadanos según actitudes hacia la L3TL

Luego de aplicar el análisis de conglomerados, han resultado cuatro grupos principales de ciudadanos según la predisposición que muestran hacia la L3TL. La siguiente tabla (Fig. 2) muestra su puntuación media en las variables que se seleccionaron para producir esa misma tipología.

Todas las diferencias de medias son estadísticamente significativas. Estas diferencias sustantivas entre las medias sugieren que los grupos han sido debidamente formados, obteniéndose altos niveles de heterogeneidad inter-grupos. Además, las diferencias son teóricamente consecuentes, al poder interpretarse los resultados con facilidad en la conformación de una tipología de ciudadanos según se posicionan respecto a la construcción de la L3TL.

El primer grupo de esta tipología, que integra al 22'35% de todos los casos, lo hemos denominado: 'optimistas participativos'. Son optimistas porque es el grupo que mejor valora cómo afecta la construcción de la línea a la colonia (con un puntaje de 2'09), es el grupo que mejor valora la incidencia que tendrá la infraestructura en la calidad de vida de la colonia (con una media de 2'37), y en los valores inmobiliarios

Variable	Valores	Grupo 1 Optimistas participati- vos 22'35% de los casos	Grupo 2 Afectados participati- vos 27'33% de los casos	Grupo 3 Desmotiva- dos aquiescen- tes 22'35% de los casos	Grupo 4 Críticos 27'97% de los casos
Índice afectación presente de la construcción	1: ha empeorado 3: ha mejorado	2'09	1'09	1'99	2'02
Índice afectación futura de la infraestructura	1: empeorará 3: mejorará	2'37	2'03	2,14	2'31
Influencia futura de la infraestructura en valor casa	1: disminuirá 3: aumentará	2'62	2'29	2'47	2'22
Califica información dada por el gobierno sobre la obra	Mínimo: 0 Máximo: 10	7'47	4'31	6'98	2'32
Califica facilidad presentar quejas y denuncias	Mínimo: 0 Máximo: 10	3'66	2'14	5'71	0'88
Índice de predisposición a participar	1: nada conveniente participar 3: muy conveniente participar	2'82	2'56	1'97	2'42

Fig. 2 / Valores medios de los grupos de ciudadanos según sus actitudes hacia la L3TL en las variables de agrupación.

Fuente: elaboración y explotación propias de encuesta.

de la vivienda (con una media de 2'62). Este grupo tiene además una buena concepción de cómo ha intervenido el gobierno; en una escala de 0 a 10 le otorga un 7'47 en la provisión de información sobre las características de la obra, y es el segundo grupo que le da una mayor calificación a la hora de tener facilidad para presentar quejas y denuncias (con una media de 3'66). Los integrantes de este grupo muestran los niveles más altos de predisposición a querer participar en los procesos de planificación y construcción de la infraestructura, con un puntaje medio de 2'82. En definitiva, estamos ante una categoría de ciudadanos cuyos intereses se encontrarían muy bien alineados respecto a los que el gobierno tendría a la hora de desarrollar esta infraestructura de transporte, y que además serían altamente participativos. Este grupo que mantiene una postura tan favorable hacia la acción gubernamental y hacia los beneficios de la infraestructura plantea cierta perplejidad si recordamos la estrechez de los cauces participativos que se establecieron y, por tanto, la posibilidad de que articularan eficazmente las necesidades sociales.

El segundo grupo de esta tipología lo compone el 27'33% de todos los vecinos y lo hemos denominado 'afectados participativos'. Es el grupo que más está sufriendo las afectaciones negativas derivadas de la construcción, pues su valoración en el índice que se generó para medir este aspecto se encuentra en 1'09 (representando el valor 1 la respuesta de 'ha empeorado' la calidad de vida de la colonia). Esta situación presente hace que no vean con muchas esperanzas el impacto que pudiera tener en el futuro la infraestructura; es el grupo que peor valora cómo influirá la L3TL en la calidad de vida de la colonia en el futuro, y el segundo grupo que peor valora cómo influirá en los valores inmobiliarios de la vivienda propia. Quizá debido a estos elevados niveles de afectación negativa, este grupo estaría altamente interesado en participar en los procesos de planeación y de ejecución de la infraestructura urbana; es el segundo grupo en mostrar más predisposición a participar, con un puntaje medio de 2'56. En suma, este grupo representa a aquellos ciudadanos que más están sufriendo las consecuencias negativas de la fase de obra y que estiman que tendrá menos beneficios futuros, lo que les hace mostrar un elevado deseo de poder participar en su planeación e implementación. Estas aspiraciones a la participación son todo un reto para un proceso de implementación de la obra que ha sido tan cerrado y oscuro.

La tercera categoría de vecinos la hemos llamado 'desmotivados aquiescentes', y agrupa al 22'35% de los casos. Es el grupo que tiende

a suscribir opiniones medias y estandarizadas en la valoración de cómo incide la obra en la calidad de vida de la colonia, o de cómo influirá la infraestructura en operación sobre esa misma calidad o sobre el valor de la propia vivienda. Sin embargo, éste es un grupo altamente aquiescente con la acción gubernamental, pues es el segundo grupo que mejor valora su papel en la comunicación de información sobre la obra (con una media de 6'98 en una escala de 0 a 10), y el que mejor valora las facilidades que da el gobierno para presentar quejas y denuncias. Esa elevada valoración contrasta con el escaso interés que muestra el grupo en participar. Los ciudadanos que lo integran muestran menor predisposición a participar en esos procesos, con un puntaje medio de 1'97. En resumen, con este tercer grupo estaríamos ante aquellos ciudadanos con opiniones estándar en su valoración de la obra, poco motivados para participar, pero que serían grandes valedores de la acción del gobierno en la ejecución de la infraestructura. Este tipo de posturas y expectativas, en la medida en que secundan un tipo de gestión de la infraestructura vertical y poco participativa, entorpecerían los esfuerzos por generar mejores condiciones de gobernanza y por revertir los procesos seculares de desigualdad socio-territorial.

El último grupo lo hemos denominado 'críticos', y aglutina al 27'97% de todos los ciudadanos. Con ser el segundo grupo que mejor valora la influencia de la infraestructura sobre la colonia tanto en la fase de construcción (con una media de 2'02), como en la fase de operación (con una media de 2'31), sin embargo es con diferencia el que peor valora la acción gubernamental. Este grupo de los críticos da sólo un 2'32 de valoración media a cómo el gobierno ha gestionado la comunicación de información sobre la obra, y un muy elocuente 0'88 sobre 10 a la facilidad de presentar quejas y denuncias sobre todo el proceso. Esa animadversión a la acción gubernamental puede estar relacionada con otro rasgo de este perfil: los críticos son quienes más dudas tienen de que la infraestructura vaya a mejorar el valor de sus viviendas (con un puntaje de 2'22). El posterior análisis habrá de perfilar todavía más el perfil de quienes integran este grupo, para poder analizar su papel dentro de la corrección de los desequilibrios territoriales existentes.

## 5. Condicionantes de las posturas ante la infraestructura

Intentando profundizar en las causas que hacen que los sujetos se ubiquen en los distintos grupos de ciudadanos según las expectativas que

sostienen ante la L3TL, se realizó una regresión logística multinomial. Este procedimiento permite atribuir las opciones que tienen los sujetos de pertenecer a uno u otro grupo, según cómo se posicionan en otras variables explicativas, de naturaleza tanto cuantitativa como cualitativas. Para el cálculo de las distintas probabilidades se ha ido rotando en cada caso la categoría de ciudadanos de referencia, para tener más claridad en los contrastes que se obtienen. Como ya se ha manifestado, el modelo que se ha

obtenido dista mucho de ser óptimo en términos de la bondad del ajuste, por lo que los resultados habrán de tomarse como tentativos.

5.1. El grupo de los optimistas participativos

Las distintas probabilidades de que los sujetos queden clasificados en el grupo de los optimistas participativos en comparación con el resto de grupos se reflejan en la siguiente tabla (Fig. 3).

Variable	Valor	Sentido probabilidad	Probabilidad	Significatividad	Categoría de referencia
Clase social autopercebida	Baja	Aumenta	80'6%	0'023	Afectados participativos
Clase social autopercebida	Alta	Disminuye	67'0%	0'013	Afectados participativos
Percepción vibraciones	Sí	Disminuye	63'7%	0'000	Afectados participativos
Percepción polvo	Sí	Disminuye	40'5%	0'061	Afectados participativos
Grafitis	Inexistentes	Aumenta	221'9%	0'008	Aquiescentes desmotivados
Nivel estudios	Licenciatura y más	Aumenta	163'7%	0'011	Críticos
Grafitis	Inexistentes	Disminuye	54'7%	0'023	Críticos

FIG. 3 / Probabilidades<sup>4</sup> de quedar clasificado como optimista participativo en comparación con el resto de categorías.

Fuente: elaboración y explotación propias de encuesta.

Desde el punto de vista de las características socio-demográficas, autoperibirse como clase social baja aumenta las probabilidades de los individuos de enrolarse en esta categoría de los optimistas participativos (en un 80'6% respecto a los afectados participativos), y como clase social alta disminuye las probabilidades de incluirse en esta categoría (en un 67% respecto a esa categoría de los afectados participativos). El análisis del resto de variables es de más difícil lectura, por cuanto en ocasiones gozar de ciertos privilegios ambientales como la ausencia de grafitis aumenta las opciones de encuadrarse en este grupo (cuando se lo compara con los aquiescentes desmotivados), y en comparación con los críticos esa misma característica conlleva la disminución de probabilidades de quedar incluido dentro de los optimistas participativos. Tentativamente puede señalarse que quienes piensan que las obras no están afectando la situación de la colonia en el presente, que la mejorarán en el futuro y que se muestran muy predispuestos a participar, se ubican a sí mismos dentro de las clases bajas.

5.2. El grupo de los afectados participativos

Las probabilidades que tienen los sujetos de caer en esta categoría, en comparación con el resto de categorías de sujetos quedan reflejadas en la siguiente tabla (Fig. 4).

El grupo de los afectados participativos estaba compuesto por los sujetos que señalaban que la construcción estaba empeorando las condiciones de su colonia y no observaban que en el largo plazo esa situación fuera a quedar revertida. Esto hace que percibir en el presente de aplicación de la encuesta determinados impactos como la presencia de vibraciones o de polvo aumenta en todos los casos las probabilidades de quedar encasillados en esta categoría en comparación con las demás. Por seguir con las condiciones ambientales, parece que vivir en entornos con características extremas de calidad aumenta también las probabilidades y la susceptibilidad de pertenecer a esta categoría. Así, ubicarse en una colonia con considerable vivienda en altura y con

<sup>4</sup> La regresión logística multinomial establece las probabilidades de que ocurra un suceso de una variable dependien-

te según los distintos valores de las variables independientes.



Variable	Valor	Sentido probabilidad	Probabilidad	Significatividad	Categoría de referencia
Clase social autopercebida	Baja	Disminuye	44'6%	0'023	Optimistas participativos
Clase social autopercebida	Alta	Aumenta	202'7%	0'013	Optimistas participativos
Percepción vibraciones	Sí	Aumenta	175'2%%	0'000	Optimistas participativos
Percepción polvo	Sí	Aumenta	67'9%%	0'061	Optimistas participativos
Clase social autopercebida	Baja	Disminuye	70'3%	0'000	Desmotivados aquiescentes
Grafitis	Abundantes	Aumenta	136'8%	0'001	Desmotivados aquiescentes
Grafitis	Inexistentes	Aumenta	210'1%	0'016	Desmotivados aquiescentes
Vivienda vertical	Considerable	Aumenta	195'0%	0'034	Desmotivados aquiescentes
Percepción vibraciones	Sí	Aumenta	444'0%	0'000	Desmotivados aquiescentes
Percepción polvo	Sí	Aumenta	166'5%	0'001	Desmotivados aquiescentes
Grafitis	Inexistentes	Disminuye	56'3%	0'027	Críticos
Vivienda vertical	Inexistente	Aumenta	94'5%	0'041	Críticos
Percepción vibraciones	Sí	Aumenta	175'1%	0'000	Críticos
Percepción polvo	Sí	Aumenta	118'7%	0'003	Críticos

Fig. 4 / Probabilidades de quedar clasificado como afectados participativos en comparación con el resto de categorías.

Fuente: elaboración y explotación propias de encuesta.

elevadas proporciones de grafitis en sus calles incrementaría las opciones de ser clasificado como afectado participativo en comparación con los desmotivados aquiescentes. Pero al mismo tiempo, vivir en una colonia sin grafitis también incrementa las oportunidades de estar enclavado en este grupo en comparación con los desmotivados aquiescentes y con los críticos.

Desde el punto de vista socioeconómico, cuando ha sido significativa la influencia del valor de clase social baja, comprobamos que hay menos oportunidades de que los sujetos pertenezcan a este grupo (en comparación con los optimistas participativos y con los desmotivados aquiescentes). Y, consecuentemente, en el caso en que el peso del valor clase social alta ha sido significativo, vemos que tener esta característica aumentaba las probabilidades de ser clasificado dentro de este grupo en comparación con los optimistas participativos. En resumen, los afectados participativos viven en unas condiciones especialmente sensibles desde el punto de vista de la calidad ambiental y, además, suelen autoposicionarse como de clases altas.

### 5.3. El grupo de los desmotivados aquiescentes

Las probabilidades de que los diferentes sujetos queden clasificados en esta categoría frente a las otras categorías de análisis se recogen en la siguiente Fig. 5.

Siempre que ha resultado significativo portar el valor de clase social baja, vemos que estos sujetos han tenido más oportunidades de ser clasificados dentro de este grupo de los desmotivados aquiescentes. Así, estar dentro de esta condición aumenta un 236'7% y un 149'9% las probabilidades de encuadrarse entre los desmotivados aquiescentes frente a los afectados participativos y los críticos. Por tanto, autoperibirse como clase social baja detonaría este tipo de actitudes.

Desde el punto de vista de los condicionantes ambientales la tendencia parece ser la inversa de los afectados participativos. De esta forma contar con condiciones ambientales extremas (o muy favorables o muy negativas) disminuye la probabilidad de quedar encuadrado en

Variable	Valor	Sentido probabilidad	Probabilidad	Significatividad	Categoría de referencia
Grafitis	Inexistentes	Disminuye	68'9%	0'008	Optimistas participativos
Clase social autopercebida	Baja	Aumenta	236'7%	0'000	Afectados participativos
Grafitis	Abundantes	Disminuye	57'8%	0'001	Afectados participativos
Grafitis	Inexistentes	Disminuye	67'8%	0'016	Afectados participativos
Vivienda vertical	Considerable	Disminuye	66'1%	0'034	Afectados participativos
Percepción vibraciones	Sí	Disminuye	81'6%	0'000	Afectados participativos
Percepción polvo	Sí	Disminuye	62'5%	0'001	Afectados participativos
Clase social autopercebida	Baja	Aumenta	149'9%	0'001	Críticos
Grafitis	Abundantes	Disminuye	52'0%	0'003	Críticos
Grafitis	Inexistentes	Disminuye	85'9%	0'000	Críticos
Percepción vibraciones	Sí	Disminuye	49'4%	0'037	Críticos

Fig. 5 / Probabilidades de quedar clasificado como afectados participativos en comparación con el resto de categorías.

Fuente: elaboración y explotación propias de encuesta.

esta categoría en comparación con las otras categorías de análisis. Siguiendo el razonamiento lógico, se puede colegir que unas condiciones ambientales intermedias, con la presencia escasa de grafitis y unos niveles intermedios de densidad de población, favorecerían el que los sujetos adoptaran las expectativas propias de los desmotivados aquiescentes.

5.4. El grupo de los críticos

En la siguiente tabla (Fig. 6) se introducen las probabilidades que tienen los sujetos de quedar integrados en la categoría de los críticos, según los valores que adquieren en las variables explicativas que han resultado ser significativas.

Aunque existen algunos datos contradictorios, en términos generales se puede afirmar que aquellos sujetos cuyas residencias se ubican en un entorno de mejores condiciones ambientales tiende a incrementar las probabilidades de ser más críticos a la hora de evaluar los proyectos de infraestructura en una ciudad. Vemos así que el que no haya grafitis en las calles aumenta las probabilidades de pertenecer a este grupo frente

a las categorías de los optimistas participativos (en un 120'7%), de los afectados participativos (en un 129'1%), y de los desmotivados aquiescentes (en un 610'4%). Sin embargo, esta afirmación merece ser ligeramente matizada al comprobar que, comparados con los desmotivados aquiescentes, la presencia de abundantes grafitis incrementa las oportunidades de ser clasificados como críticos, y que la inexistencia de vivienda vertical también disminuye la probabilidad de ser integrado a la categoría de los críticos frente a los afectados participativos.

Las variables socioeconómicas no parecen ser tan decisivas a la hora de clasificar como críticos a los distintos sujetos estudiados. Sus valores sólo son significativos en un par de relaciones y lo son de forma contradictoria. En primer lugar autopo- sicionarse como clase social baja disminuye las probabilidades de ser clasificado como crítico en un 60'0% en comparación con los desmotivados aquiescentes, pero, en segundo lugar, contar con estudios superiores disminuye en un 62'1% las probabilidades de ser encuadrado como crítico frente a los optimistas participativos.

Variable	Valor	Sentido probabilidad	Probabilidad	Significatividad	Categoría de referencia
Nivel estudios	Licenciatura y más	Disminuye	62'1%	0'011	Optimistas participativos
Grafitis	Inexistentes	Aumenta	120'7%	0'023	Optimistas participativos
Grafitis	Inexistentes	Aumenta	129'1%	0'027	Afectados participativos
Vivienda vertical	Inexistente	Disminuye	48'6%	0'041	Afectados participativos
Percepción vibraciones	Sí	Disminuye	63'7%	0'000	Afectados participativos
Percepción polvo	Sí	Disminuye	54'3%	0'003	Afectados participativos
Clase social	Baja	Disminuye	60'0%	0'001	Desmotivados aquiescentes
Grafitis	Abundantes	Aumenta	108'1%	0'003	Desmotivados aquiescentes
Grafitis	Inexistentes	Aumenta	610'4%	0'000	Desmotivados aquiescentes
Percepción vibraciones	Sí	Aumenta	97'7%	0'037	Desmotivados aquiescentes

FIG. 6 / Probabilidades de quedar clasificado como afectados participativos en comparación con el resto de categorías.

Fuente: elaboración y explotación propias de encuesta.

## 6. Discusión

En este artículo se han caracterizado las expectativas que mantienen los distintos ciudadanos frente a la construcción de infraestructura de transporte masivo y se han atribuido a su vinculación con ciertas variables socioeconómicas y ambientales. Se ha podido comprobar cómo, a pesar de que la implementación de la L3TL tuvo un profundo carácter vertical y tecnocrático, existen posturas favorables o conniventes a la actuación gubernamental que, además, en términos generales prevén que esta infraestructura mejorará las condiciones de sus vecindarios. Así, los grupos de los llamados optimistas participativos y de los desmotivados aquiescentes integraron cada uno el 22'35% de los sujetos, un 44'71% del total de vecinos. Como pudo comprobarse en el análisis logístico realizado, el posicionarse como clase baja tiende a aumentar las probabilidades de ser clasificados dentro de estos dos grupos. En estos casos, una inercia institucional tecnocrática no parece que vaya a ser cuestionada, sino todo lo contrario, por grupos de la ciudadanía que, o bien son escasamente participativos y aprueban la labor gubernamental, o bien tienen altas expectativas

participativas, pero se muestran muy favorables a este tipo de proyectos que han incluido, sorprendentemente, muy escasos mecanismos de participación. Las posibilidades de revertir desde estas posiciones sociales las agudas tendencias de polarización socio-espacial que viven metrópolis como el AMG, o de aprovechar los muy exiguos experimentos de gobernanza metropolitana son muy escasas.

Frente a estos grupos se ha descrito al grupo de los afectados participativos, que, como se vio, compone al 27'33% del total de ciudadanos. Este grupo contemplaba de manera temerosa el efecto que tanto sobre el presente como sobre el futuro podría tener la construcción de la L3TL, y por lo general sostenía una mala impresión de cómo la estaban implementando las autoridades. El hecho de que los ciudadanos vivieran en condiciones ambientales difíciles, que estuvieran siendo afectados por la construcción, y que, además, se posicionaran de clase alta, explicaba que se ubicaran en esta categoría. Aunque este grupo pudiera representar una oportunidad para profundizar en las exiguas iniciativas de gobernanza metropolitana, sin embargo el que se posicionen de clase alta no

parece que vaya a suponer mayores ventajas para corregir las desigualdades propias de una metrópoli neoliberal en donde los mecanismos de mercado y los intereses privados anteceden a los colectivos. Además, tampoco es muy prometedor que los ciudadanos tengan que verse directamente afectados para adoptar posturas críticas.

Finalmente también se caracterizó al grupo que denominamos los críticos, y que comprendieron al 27.97% del total. Sin verse directamente afectado como en el caso anterior, este conglomerado tampoco esperaba mucho de cómo la infraestructura mejoraría las condiciones de su colonia y, además, se mostraba altamente contrario a la gestión gubernamental del proceso de construcción. El análisis factorial permitió comprobar que ciertas variables que denotan una alta calidad ambiental como la ausencia de grafitis o de vivienda vertical podían estar detrás de los recelos descritos y del juicio crítico dirigido a las autoridades. La posición crítica de quienes ven amenazados ciertos privilegios ambientales, tampoco parece que pueda abanderar una profundización de los procesos de gestión democrática de la urbe, ni tampoco la reversión de las desigualdades socio-espaciales acumuladas en las últimas décadas.

En definitiva, el análisis de las expectativas de los ciudadanos ante la construcción de una infraestructura como la L3TL deja más sombras que claridades sobre las posibilidades que se presentan para la corrección de los desequilibrios socio-espaciales acumulados en una metrópolis neoliberal desde los muy escuetos procesos de gobernanza que se abren. Como se ha podido ver, una parte muy importante de la población, que podemos señalar de baja extracción social, mantiene una postura de aquiescencia pasiva o, aspirando a tener un mayor protagonismo en la gestión urbana, sin embargo aprueban las formas presentes tecnocráticas y verticales de gestionar la implementación de la infraestructura. Frente a esta parte, han existido posiciones críticas, pero que derivan bien del hecho de haberse visto directamente afectados por el proceso constructivo, o del hecho de gozar de ciertos privilegios ambientales que estiman serán amenazados por la nueva infraestructura. En definitiva, aún quedaría un amplio camino que recorrer desde el punto de vista de la cultura política de los habitantes de la urbe para que, desde sus expectativas, se pudieran iniciar procesos de profundización democrática de la gestión urbana y de sus infraestructuras que paliaran las profundas desigualdades socio-territoriales inscritas dentro de la metrópoli neoliberal.

## 7. Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (2000): "Democracia y transición", en J.N. GONZÁLEZ PARÁS & A. LABRA MANJARREZ, (Eds.): *La gobernabilidad democrática en México*, Ciudad de México, INAP, pp. 29-44.
- ATKINSON-PALOMBO, C. (2010): "Comparing the Capitalisation Benefits of Light Rail Transit and Overlay Zoning for Single-family Houses and Condos by Neighborhood Type in Metropolitan Phoenix, Arizona", en *Urban Studies*, 47(11): 2409-2426.
- BARKER, J. (2005): "Engineers and Political Dreams: Indonesia in the Satellite Age", *Current Anthropology*, 46 (5), 703-727.
- BAUMAN, Z. (2001): *La globalización. Consecuencias humanas*. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.
- BON, B. (2015): "A New Megaproject Model and a New Funding Model. Travelling Concepts and Local Adaptations Around the Delhi Metro", en *Habitat International*, 45: 223-230.
- BORNSTEIN, L. (2010): "Mega-projects, City-building and Community Benefits", en *City, Culture and Society*, 1: 199-206.
- BRENNER, N. & N. THEODORE (2005): "Neoliberalism and the Urban Condition", en *City*, 9(1): 101- 107.
- CALDEIRA, T. (2001): *City of Walls. Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*. University of California Press, Berkeley.
- CALONGE REILLO, F. (2013): *Los sentidos de la ciudad. Sobre cómo mujeres y hombres ordenan sus espacios vitales*. Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- (2017): "Gobernanza neoliberal. Retos para el ordenamiento de las movilidades urbanas", en *Transporte y Territorio*: 184-200.
- CRANE, M., C. & al., (2016): "Neighborhood Expectations and Engagement with New Cycling Infrastructure in Sydney, Australia: Findings from a Mixed Method Before-and-After Study", en *Journal of Transport and Health*, 3: 48-60.
- DAVENPORT, M. A., & al. (2007): "Building Trust in Natural Resource Management Within Local Communities. A Case Study of the Midewin National Tallgrass Prairie", en *Environmental Management*, 39: 353-368.
- EFTHYMIU, D. & C. ANTONIOU, (2013): "How Do Transport Infrastructure and Policies Affect House Prices and Rents? Evidence from Athens, Greece", en *Transportation Research Part A*, 52: 1-22.
- FERIA TORIBIO, J. M., (2010): "La delimitación y organización espacial de las áreas metropolitanas españolas: una perspectiva desde la movilidad residencia-trabajo", en *Ciudad y Territorio*, 164: 189-210.
- & A. ANDÚJAR LLOSA, (2015): "Movilidad residencial metropolitana y crisis inmobiliaria", en *Anales de Geografía*, 35(1): 13-40.
- FLYVBJERG, B., M. K. SKAMRIS & S. L. BUHL, (2005): "How (In)accurate Are Demand Forecasts in Public Works Projects? The Case of Transportation", en *Journal of the American Planning Association*, 71(2): 131-146.
- GRIECO, M. (2015): "Social Sustainability and Urban Mobility: Shifting to a Socially Responsible Pro-Poor Perspective", en *Social Responsibility Journal*, 11(1): pp. 82-97.



- HARVEY, D. (2005): *Spaces of Neoliberalization: Toward a Theory of Uneven Geographical Development*. Franz Steiner Verlag, Stuttgart.
- HESS, D. B. & T. M. ALMEIDA (2007): "Impact of Proximity to Light Rail Rapid Transit on Station-area Properties Values in Buffalo, New York", en *Urban Studies*, 44(5): 1041-1068.
- HURST, N. B. & S. E. WEST (2014): "Public Transit and Urban Redevelopment: The Effect of Light Rail Transit on Land Use in Minneapolis, Minnesota", en *Regional Science and Urban Economics*, 46: 57-72.
- HUSTON, S., R. RAHIMZAD & A. PARSIA, (2015): "Smart Sustainable Urban Regeneration: Institutions, Quality and Financial Innovation", *Cities*, 48: 66-75.
- INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANEACIÓN (IMEPLAN) (2016): *Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del AMG*. IMEPLAN, Guadalajara.
- JACQUIN, C. (2012): "Producir y habitar la periferia. Los nuevos conjuntos de vivienda de bajo costo en México", en *Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines*, 41(3): 389-415.
- JORDHUS-LIER, D. (2015): "Community Resistance to Megaprojects: The Case of N2 Gateway Project in Joe Slovo Informal Settlement, Cape Town", en *Habitat International*, 45: 169-176.
- KASH, G. & D. HIDALGO (2014): "The Promise and Challenges of Integrating Public Transportation in Bogotá, Colombia", en *Public Transport*, 6: 107-135.
- KECK, M. E. (2002): "Water, Water, Everywhere, Nor Any Drop to Drink: Land Use and Water Policy in Sao Paulo, Brazil", en P. Evans, (Ed) *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*. University of California Press, Berkeley, pp. 162-194.
- LEUNG, M-Y. & J. YU & Y. S. CHAN (2013): "Focus Group Study to Explore Critical Factors of Public Engagement Process for Mega Development Projects", en *Journal of Construction Engineering and Management*, 11: 1-11.
- MACKETT, R. L. & M. EDWARDS (1998): "The Impact of New Urban Public Transport Systems. Will the Expectations Be Met?", en *Transportation Research Part A*, 32(4): 231-245.
- MANZI, T. (2010): "Creating Sustainable Neighborhoods? The Development and Management of Mixed-Income Communities", en T. MANZI, K. LUCAS, J. LLOYD Y J. ALLEN, (Eds) *Social Sustainability in Urban Areas. Communities, Connectivity and the Urban Fabric*. Earthscan London, pp. 35-48.
- MARINCIONI, F. & F. APIOTI (2009): "The Lyon-Turin High Speed Rail: The Public Debate and Perception of Environmental Risk in Susa Valley, Italy", en *Environmental Management*, 43: 863-875.
- MITCHELL, K. & BECKETT, K. (2008): "Securing the Global City. Crime, Consulting Risk and Ratings in the Production of Urban Space", en *Indian Journal of Global Legal Studies*, 15(1): 75-115.
- NIELSEN, M. & M. A. PEDERSEN, (2015): "Infrastructural Imaginaries: Collapsed Futures in Mozambique and Mongolia", en M. HARRIS & N. RAPPORT, (Eds) *Reflections on Imagination. Human Capacity and Ethnographic Method*. Routledge, London, pp. 237-261.
- PACHECO-RAGUZ, J. F. (2010): "Assessing the Impacts of Light Rail Transit on Urban Land in Manila", en *The Journal of Transport and Land Use*, 3(1): 113-138.
- PECK, J. & N. BRENNER (2009): "Neoliberal Urbanism. Models, Moments, Mutations", en *SAIS Review*, 39(1): 49-66.
- ROBERT, K.H. & al., (2017): "A Strategic Approach to Sustainable Transport System Development. Attempting a Generic Community Planning Process Model", en *Journal of Cleaner Production*, 140: 53-61.
- ROZEMA, J. G., & al., (2015): "Respatialization and Local Protest Strategy Formation: Investigating High-Speed Rail Megaproject Development in the UK", en *Geoforum*, 59: 98-108.
- RUMING, K. J. (2014): "Urban Consolidation, Strategic Planning and Community Opposition in Sydney, Australia: Unpacking Policy Knowledge and Public Perceptions", en *Land Use Policy*, 39: 254-265.
- SASSEN, S. (2000): *Cities in a World Economy*. Pine Forge Press, London.
- SÉGUIN, A. M. & A. GERMAIN, (2000): "The Social Sustainability of Montreal: A Local or a State Matter?", en M. POLESE & R. STREN, (Eds.) *The Social Sustainability of Cities. Diversity and the Management of Change*. University of Toronto Press, Toronto, pp. 39-67.
- SIEMIATYCKI, M. (2006): "Message in a Metro. Building Urban Rail Infrastructure and Image in Delhi, India", en *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(2): 277-292.
- SMITH, N. (2013): *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*. Traficantes de Sueños, Madrid.
- SOJA, E. W. (2003): "Writing the City Spatially", *City*, 7(3): 269-280.
- TOPALOVIC, P., D. TOBEY & L. LOTIMER (2008): *Community Impact & Economic Analysis of Light Rail Transit*, Strategic Planning Public Works, Hamilton.
- TURNER, J. (2012): "Urban Mass Transit, Gender Planning Protocols and Social Sustainability: The Case of Jakarta", en *Research in Transportation Economics*, 34: 48-53.
- VALENTIN, V. & S. BOGUS (2013): "Public Opinion as an Indicator of Social Sustainability of Construction Projects", en *International Conference on Sustainable Design, Engineering and Construction*: 561-568.
- VEENEMAN, W. & J. KOPPENJAN (2010): "Securing Public Values in Public Transport Projects. Four Dutch Cases of Innovation", en *Research in Transportation Economics*, 29: 224-230.
- WOLSINK, M. (2010): "Contested Environmental Policy Infrastructure: Socio-Political Acceptance of Renewable Energy, Water and Waste Facilities", en *Environmental Impact Assessment Review*, 30(5): 302-311.



## La planificación universitaria como patrimonio: el caso del Plan Masa de la UNAE (Ecuador).

Pablo CAMPOS CALVO-SOTELO

Doctor Arquitecto-Doctor en Educación  
Catedrático USPCEU  
Académico-Real Academia de Doctores de España

**RESUMEN:** La planificación de una universidad aporta un equilibrio entre cambio y continuidad. En la escala urbanística, se ha ido consolidando históricamente como aval de una génesis y evolución sin distorsiones. Si el estilo arquitectónico identificaba el pasado (desde la tipología claustral medieval), la planificación urbanística caracteriza la contemporaneidad, donde el campus estadounidense emergió como paradigma. Existen tres rasgos de la actitud planificadora que justifican su trascendencia: permitir su perdurabilidad sin contradicciones: optimizar la vinculación coordinada entre las comunidades académica y urbana; y crear escenarios donde disfrutar de experiencias motivadoras, tanto en la vivencia como en la activación de relaciones visuales con los integrantes del conjunto (volúmenes arquitectónicos y espacios libres). Es pertinente defender el valor de la planificación urbanístico-arquitectónica como patrimonio, pues ordena en el tiempo y el espacio el organismo universitario, aportando significados, y afianzándose como sustento de un progreso coherente. Tal virtud está presente incluso cuando la resolución arquitectónica acaba derivando hacia pautas estilísticas no previstas originalmente. La planificación urbanística trasciende al detalle estilístico de los edificios, pues pertenece a una entidad estructural superior. Esta relevante característica se ilustra en este artículo con el Plan Masa para el Campus de la Universidad Nacional de Educación (UNAE, Ecuador).

**DESCRIPTORES:** Universidad. Planificación de campus. Educación Superior. Campus UNAE. Innovación

Recibido: 12.04.2018; Revisado: 01.10.2018

Correo electrónico: [utoplan@telefonica.net](mailto:utoplan@telefonica.net) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9534-3908>

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

## University planning as heritage: the case of the UNAE Master Plan (Ecuador).

**ABSTRACT:** The implementation of neoliberal policy in metropolis in the developing world has triggered the intensification of social and spatial disparities. At the same time, emerging examples of governance mean the opportunity to democratize urban management and to correct some of such disparities. In this paper I reflect on how citizens' expectations and positions relating the building of urban infrastructure can be considered as a challenge and an opportunity to enhance urban governance and to reverse urban inequalities. The article is based on a random survey conducted around the layout of the Line 3 of Light Rail in the Guadalajara Metropolitan Area. In the paper I characterize four groups of citizens regarding how they assess the building of a light rail line in Guadalajara Metropolitan Area, Mexico. I conclude pointing out that none of these groups represents a sufficient position to strengthen the democratization of urban policy or to compensate present socio-territorial inequalities.

**KEYWORDS:** University. Campus planning. Higher Education. Campus UNAE. Innovation

### 1. Introducción: Universidad, planificación y patrimonio

La planificación espacial de la universidad se ha ido consolidando históricamente como una acción necesaria para avalar su génesis y evolución sin incurrir en distorsiones.

Un repaso a la fecunda historia de las instituciones de Educación Superior testimonia que el avance de las mismas ha estado asociado a una actitud de proyección racional de sus estructuras físicas.

Bajo una lectura global, puede comprobarse que si el estilo arquitectónico representaba la seña de identidad del pasado (ya desde la cuna medieval, marcada por la tipología claustral), la planificación urbanística distinguiría a la época contemporánea, donde el campus estadounidense se erigió en paradigma. Salvedad hecha de las ideaciones que han acompañado a algunas universidades clásicas europeas –como la *Civitas Dei* fundada en 1499 por el Cardenal Cisneros en Alcalá– (VARIOS AUTORES, 1990a), (VARIOS AUTORES, 1990b), el representante más ejemplar en esta materia ha sido indudablemente el referido caso norteamericano: desde la aparición en el siglo XVII de los pioneros *Colonial Colleges*, la actitud planificadora fue poniéndose progresivamente en valor (RUDOLPH, 1962), (BRUBACHER, & RUDY, 1968). Los *Master Plan*, como herramientas documentales empleadas para estos fines, se fueron multiplicado a lo largo y ancho de la geografía americana, dibujando un panorama de ideación madura y comprometida de las universidades para con su proyección *ad futurum*. Como ilustraciones históricamente relevantes del fecundo panorama estadounidense, es oportuno citar puntualmente tres: la Universidad de Virginia, el Instituto Salk y la Universidad de Chicago. La primera, ideada por Jefferson y Latrobe en 1819, dejó como enseñanza compositiva el delicado ensamblaje de pabellones universitario-residen-

ciales, ordenados en torno a un emblemático vacío intersticial (el “*Lawn*”) regido por la Biblioteca, desde cuya columnata de apariencia *palladiana* se divisa este intimista “*Academical Village*” (ver FIG.1). En el segundo, Louis Kahn orientó la planta en “U” hacia la contemplación del Océano Pacífico, insertando en su seno una plazoleta vivencial donde dejó su magistral huella Luis Barragán (FIG.2). La tercera empleó en su planificación el módulo del “quad”, heredero de los “quadrangles” oxonienses que -siglos antes- sirvieron de modelo a numerosos colleges de Oxford y Cambridge. Esta triada de estrategias tendría influencia en la ideación del Campus de la Universidad Nacional de Educación (UNAE), localizado en Ecuador, que se expondrá más adelante (FIG.3).



FIG. 1 / Universidad de Virginia Charlottesville, EE.UU.

Fuente: autor



FIG. 2 / Instituto Salk (La Jolla, EE.U.U)

Fuente: Salk Institute





Fig. 3 / **Universidad de Chicago (Chicago, EE.UU)**

Fuente: University of Chicago

Al margen de su prolífica construcción sobre la geografía estadounidense, cabe recalcar que el campus se ha proyectado internacionalmente durante décadas. Las virtudes de la planificación han generado numerosas aportaciones teóricas, tanto en los EE.UU. como en otros continentes. Junto a los trabajos ya clásicos de Giancarlo de Carlo (DE CARLO, 1968) y Tony Birks (BIRKS, 1972), destacan otros más modernos (REBECCHINI, 1981), (HERTZBERGER, 2005), (HERTZBERGER, 2008), (KRAMER, 2010), (DEN HEIJER, 2011), así como recientes estudios en el escenario asiático (SONG, & ZHOU, 2007). Y las sólidas publicaciones de Paul Turner (TURNER, 1984), o del recientemente desaparecido Richard Dober (DOBER, 1992), (DOBER, 1996), (DOBER, 2000), quien defendía la colaboración multidisciplinar al planificar: [«la esencial conjunción de esfuerzos necesarios para alcanzar y apoyar un consenso sobre lo que el futuro debería ser.» (DOBER, 1996:45)] Algún autor ha señalado las positivas implicaciones en materia afectiva que pueden desencadenarse:

«El Masterplan universitario debe de algún modo crear un sentimiento de comunidad entre estudiantes y profesores y proveer los medios para acomodar cambios sin trastornos.» (EDWARDS, 2000:4)

E incluso ha llegado a asignarse a la planificación rango de obra artística:

«A diferencia de la dimensión bidimensional de la pintura, la tridimensionalidad del arte escultórico, y la Arquitectura, donde la cuarta dimensión es la función, el campus posee una quinta dimensión: la planificación.» (GAINES, 1991:ix)

Debe subrayarse que el presente artículo quiere defender el valor de la planificación como patrimonio, pues ordena en el tiempo y el espacio el organismo universitario, afianzándose como sustento de una evolución coherente. Y lo hace incluso cuando la resolución arquitectónica acaba derivando hacia pautas estilísticas imprevistas, como ha sucedido en el Campus UNAE, que luego se describirá. La condición patrimonial está

vinculada a la obra construida y permanente; pero debe extenderse su emergencia a su propio proceso de génesis, sin el cual sería inconcebible como futura realidad. La ideación, pues, forma parte en sí misma de la culminación patrimonial, dado que anticipa la forma desde la escala mayor, formula la relación de ésta con el contexto, y suministra nuevos significados globales, esto es, identidades. La argentina Marina Waisman exponía de este modo que la condición patrimonial de un complejo se sustenta en la trama urbanística, como soporte de su concreción arquitectónica:

«La trama urbana es, pues, uno de los elementos básicos del patrimonio, fundamental para la preservación de la identidad.» (WAISMAN, 1990:32).

Tal planteamiento es plenamente extrapolable a la planificación del Campus UNAE, cuya dimensión patrimonial de partida ha sido la urbanística, mediante un Plan Masa que está trascendiendo al tiempo y al por menor estilístico de sus construcciones.

Pueden identificarse tres rasgos de la acción planificadora que avalan su trascendencia en la creación y desarrollo recintuales: en primer término, permitir su perdurabilidad sin contradicciones: en segundo, optimizar la vinculación entre comunidad universitaria y comunidad urbana, a través de planificaciones coordinadas; como tercer atributo, crear escenarios donde los usuarios disfruten de experiencias motivadoras, tanto en la vivencia como en las relaciones visuales con los integrantes del conjunto (volúmenes arquitectónicos y espacios libres). La planificación global, asociada prioritariamente a la escala urbanística, trasciende al detalle estilístico de los edificios, pues pertenece a una entidad estructural de rango superior, a la que se subordinan los elementos de composición complementarios. Y aporta significados. Abundando más en este argumento, planificar aporta a la institución de Educación Superior rasgos formales que ejercerán como seña de identidad:

«Esencial en un campus es la planificación unitaria de su conjunto. Su disposición, con sus edificios jerarquizados, responde siempre a criterios funcionales muy estrictos a la vez que a razones de orden representativo.» (BONET, 1995:57).

El presente texto quiere ensalzar las cualidades atemporales de la planificación espacial universitaria, ilustrándolas con el diseño realizado para el referido Campus UNAE en Ecuador. Se redacta en 2018, pues al haberse comenzado a construir recientemente, ya puede constatar que ha prevalecido la impronta del Plan Masa original, con independencia de que la forma

arquitectónica se haya decantado hacia pautas no contempladas en el proyecto inicial (ideado por el autor de este artículo, en colaboración con TYPSE E ISDEFE).

## 2. Los contextos del Campus UNAE

### 2.1. Contexto institucional

En 2013, el Gobierno de Ecuador se embarcó en una encomiable empresa: reforzar la Educación Superior nacional, cuyo fruto fue la UNAE. Las directrices básicas estaban recogidas en el *“Plan estratégico de desarrollo institucional”*, que incluía el *“Proyecto de creación de la Universidad Nacional de Educación”*. Debe reconocerse, pues, que el primer impulso planificador nació de la esfera político-institucional, sobre la que se cimentó análogamente la metrópolis de Yachay, que albergaría la Universidad *“Yachay-Tech”*.

En lo concerniente a la UNAE, el Ministerio de Educación orientó su misión hacia la formación de los futuros educadores de Ecuador. En el documento elaborado para esta finalidad, se recogían —entre otros— los principios de equidad e inclusión:

“Desarrollo de un sistema de gestión universitaria y un modelo educativo bajo el principio de integralidad armónica y complementaria de las funciones sustantivas que le son intrínsecas como institución de educación superior y como espacio de saberes: la investigación, la formación del talento humano y la ciudadanía para el Buen Vivir”<sup>1</sup>.

Y se justificaba así la fundación de la UNAE:

“La Universidad Nacional de Educación ha sido pensada como una institución nuclear dentro de la Agenda de Transformación de la Educación Superior en el Ecuador”<sup>2</sup>

La traducción operativa de esta intención política supuso la convocatoria del concurso internacional de consultoría para el diseño del nuevo recinto, cuyas bases fueron publicadas en agosto de 2013<sup>3</sup>.

Por tanto, el material ideológico del que se partió al acometer la composición urbanístico-arquitectónica del proyecto suministraba fines como la inclusión social, la integralidad funcional y el afán de que se erigiese en referente de transformación educativa, inspirando la ideación de más centros educativos nacionales.

### 2.2. Contexto educativo y de innovación.

En el marco contemporáneo, carece de sentido diseñar lugares docentes sin aprovechar los paradigmas de innovación que afloran internacionalmente. Por ello, el arranque del Campus UNAE consideró tanto los condicionantes locales (establecidos por las autoridades ecuatorianas), como las soluciones adoptadas en otros países ante el reto de la innovación educativo-espacial. En concreto, se optó por fundamentar la planificación en el *“Campus Didáctico”*, herramienta teórico-práctica que lleva años empleándose (CAMPOS, 2010). En 2014, este paradigma constaba de 10 principios, cuya esencia trató de destilarse en la UNAE. Posteriormente, dicho elenco fue diversificado, como fruto de procesos investigadores añadidos (CAMPOS, 2017). La planificación es toda una actitud, capaz de erigirse en garante de la coherencia entre la misión, visión y valores de la universidad, y su modelo urbanístico-arquitectónico. En la UNAE, el *“Campus Didáctico”* sirvió como inductor, pero con vocación de acompañar las eventuales transformaciones futuras.

Paralelamente, se importaron pautas de innovación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). La naturaleza universal de la formación humana aconseja practicar trasvases de criterios utilizados en marcos internacionales. Como dato puntual, se decidió que el Campus UNAE incorporase una versión contemporánea de la biblioteca: el Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación (CRAI), asignándole un trascendental rol funcional y urbanístico en la ordenación.

### 2.3. Contexto geográfico y sociocultural.

La tercera acepción del contexto del Campus UNAE guarda relación con el aspecto geográfico y social. Su planificación comenzó por la escala del territorio, asumiéndolo como elemento del sistema interurbano. El Gobierno de Ecuador había elegido un terreno situado en un entorno rural, no vinculado a núcleo alguno de población, por razones valoradas por dicha administración antes del comienzo de la elaboración del Plan Masa. Esta decisión indujo a adoptar para el proyecto un perfil funcional autónomo, es decir, que cristalizase como una comunidad vivencial

<sup>1</sup> Ministerio de Educación del Ecuador (2013). Plan Estratégico de Desarrollo Institucional. Proyecto de creación de la Universidad Nacional de Educación, p.139

<sup>2</sup> Op.cit.. p.140

<sup>3</sup> Ministerio de Educación del Ecuador (2013). Proyecto de creación de la Universidad Nacional de Educación. Documento de síntesis

de aprendizaje plena, dotándose de cuantos equipamientos fueran precisos para no depender de sinergias con tejidos sociourbanos. Con ello, se sentaban además las bases para que el recinto pudiera ser utilizado más allá del tiempo dedicado a las docencias regladas.

El terreno, cuya altitud media era de 2.370 msnm, estaba situado entre las localidades de Cuenca y Azogues, en el interior del país, muy próximo a las estribaciones de la cordillera de los Andes (FIG.4). Con una extensión aproximada de 450.000 m<sup>2</sup>, y un contorno sensiblemente rectangular, estaba atravesado de norte a sur por el sinuoso cauce del río Burgay (FIG.5).



FIG. 4 / **Terrenos del Campus-Vista desde el Este**

Fuente: autor



FIG. 5 / **Terrenos del Campus-Río Burgay**

Fuente: autor

El límite occidental lo delineaba la vía rodada *Panamericana Sur*, constituyendo una barrera respecto a los asentamientos próximos. Entre las preexistencias, el ángulo norte acogía los pequeños pabellones docentes del “*Módulo de Nivelación*”. En el borde oriental, la loma de Santa Martha aportaba una expresiva personalidad paisajística.

En el escenario sociocultural, permanecían ciertas huellas precolombinas. Los legados históricos de las civilizaciones Cañari e Inca podían contemplarse tanto en Cuenca (con las ruinas de Pumapungo, barrio administrativo y religioso de la ciudad de Tomebamba) (Idrovo, 1998), como muy singularmente en las cercanías del futuro recinto: la montaña sagrada de Cojitambo (FIG.6). Este cerro sagrado se erigía en imponente hito orográfico, que dominaba la visión de toda la extensión del Campus UNAE. (FIG.7)



FIG. 6 / **Vista de la montaña sagrada de Cojitambo**

Fuente: autor



FIG. 7 / **Imagen de los terrenos del Campus desde Cojitambo**

Fuente: autor



En lo que afecta al contexto social, predominaba la baja densidad, de sesgo rústico. No obstante, apenas a 1 km de distancia desde el terreno hacia el norte se hallaba la *Parroquia Javier Loyola*, una pequeña comunidad que cuidaba a personas con dificultades socioeconómicas. Este núcleo poblacional es el único entorno urbano relativamente próximo: pese a su moderada entidad, sería considerado en la planificación, estableciéndose un itinerario peatonal que activase sinergias entre la naciente institución y los habitantes de dicho núcleo. De esta forma, la UNAE intensificaría su compromiso social para con clases desfavorecidas.

Expuestos someramente los condicionantes contextuales del proyecto, seguidamente se describen los rasgos básicos de la planificación urbanístico-arquitectónica de la UNAE de 2014.

### 3. El Plan Masa de la UNAE: la forma planificada

#### 3.1. Criterios generales de ideación

El planteamiento del Campus UNAE asumió que serviría como referente para la posterior creación de otros nuevos conjuntos de Educación Superior, conforme a las políticas del Gobierno ecuatoriano.

El modelo urbanístico-universitario general fue el de un recinto independiente, y que morfológicamente tributaría a la idea-fuerza de *“unidad en la diversidad”*. Funcionalmente, se crearía en los terrenos de Azogues una universidad vivencialmente integral, una verdadera comunidad de aprendizaje compuesta solidariamente por alumnos y profesores, en la que el roce personal enriqueciera el aprendizaje, alejándose intencionalmente de los riesgos inherentes a la virtualidad en la enseñanza.

La interacción diaria implicaría un factor de enriquecimiento formativo, y un valor a difundir externamente. Con ello, ejercería un beneficioso poder de atracción sobre el entorno, consolidándose como un *“hábitat”* (vocablo empleado contemporáneamente) (TEDESCHI, 1976). De este modo, se evitarían situaciones padecidas por demasiados recintos: enajenarse del contexto urbano sin valerse de los necesarios equipamientos propios. Estas lamentables experiencias, prolíficas en la década de los 60 y 70, carecieron de toda intencionalidad en la conformación de comunidades de aprendizaje. Tan nocivas realizaciones han sido tildadas como “polígonos docentes”, “federaciones de facultades”, e incluso como “guettos” (término empleado por Josefina Gómez Mendoza, a propósito de la UAM):

«no basta la reunión de las instalaciones para crear verdaderos conjuntos.» (GÓMEZ, 1987:195)

#### 3.2. Criterios urbanístico-arquitectónicos

##### 3.2.1.-Estructura espacial interna.

La composición formal del Campus UNAE respondió a una voluntad de adaptación al “lugar” multidimensional: geográfico, patrimonial y sociocultural. En cuanto a la primera componente, se incorporaron como factores proyectuales positivos los condicionantes singulares (cauce fluvial, topografía, bordes, etc.). El diseño optó por un esquema de corte radioconcéntrico, geoméricamente amoldado a la curvatura del cauce del Burgay. Así, la Arquitectura deseaba coordinarse (incluso, subordinarse) a la naturaleza, en un gesto respetuoso para con el entorno medioambiental, muy en la línea de la solución adoptada por Kahn para el recordado Salk Institute. El complejo no sólo se adaptaría morfológicamente a la naturaleza, sino que adoptaría una actitud extrovertida, argumento que trae a la memoria el Black Mountain College; diseñado por Walter Gropius y Marcel Breuer en 1939, incorporó una faceta de alta creatividad, en la sutil adaptación al adyacente Lago Eden. (GILSANZ, 2017).

En cuanto al lugar patrimonial, el diseño de edificaciones y espacios libres consideró la cultura autóctona, especialmente la heredada de las ya mencionadas civilizaciones Cañari e Inca, que conservan notorias huellas en la zona (Cojitambo y Pumapungo).

Como premisa, el Plan Masa apostó por un interior plenamente peatonal, pues incidiría en alcanzar la escala humana, como valor inherente al hecho educativo. El paseo a pie y el uso de bicicletas subrayarían el sesgo ecológico global. Las vías rodadas se relegaron a zonas perimetrales, situándose el punto de acceso (para transporte público y privado) en el ángulo sudoccidental del terreno. A lo largo de su recorrido, dichos viales engarzaban las diferentes zonas de aparcamiento, contribuyendo a reducir el negativo impacto visual de la presencia de vehículos.

La estructuración del Campus UNAE fijó un amplio núcleo zonal y simbólico en la orilla oriental del Burgay, cuyo centro de gravedad sería la Biblioteca-CRAI. (Fig.8)

El Plan Masa se propuso asimismo rentabilizar una antigua vía férrea, que recorría el borde este. El propósito fue organizar un *“Paseo Lineal FFCC”*, que recuperase el valor patrimonial





Fig. 8 / **Planta general del Plan Masa del Campus UNAE – Toponimia**

Fuente: autor

de esta preexistencia ingenieril, para diseñar sobre ella un itinerario peatonal. Dicho paseo serviría de comunicación con la Parroquia Javier Loyola, reforzando el compromiso con el “lugar” sociocultural.

### 3.2.2.-Naturaleza y paisaje.

La pauta geométrica descrita (organización curvilínea de las piezas edificadas), tuvo como propósito añadido establecer un diálogo paisajístico entre dicho “*arco arquitectónico*” (emplazado al oeste del cauce fluvial), y la loma de Santa Martha (elevación orográfica que contorneaba al complejo por el este). Semejante estrategia compositiva implicó que el Campus UNAE se resolvía formalmente como una doble concavidad “*Arquitectura/Naturaleza*”, en un gesto llamado a transmitir una sensación de “*acogimiento tridimensional*” alrededor del corazón recintual. (Fig.9)

Esta impronta proyectual emanó de la apuesta por valorar la naturaleza como seña de identidad del conjunto académico, hasta el punto de potenciarla visual y vivencialmente como patrimonio. En materia de vegetación, se quiso cuidar las especies autóctonas: matorral húmedo montano, arbolado de eucalipto, sauce llorón, molle, acacia, roble, maíz o altamisa. Todas ellas pasarían a integrarse en los ámbitos intersticiales del recinto, de modo que su valor paisajístico y cultural aportase riqueza cognitiva.

La singularidad morfológica de la topografía (que se erigía en telón de fondo sobre el borde oriental), sumada a la abundancia de zonas verdes y al curso del río contribuía a configurar un entorno de elevada personalidad natural. En ello

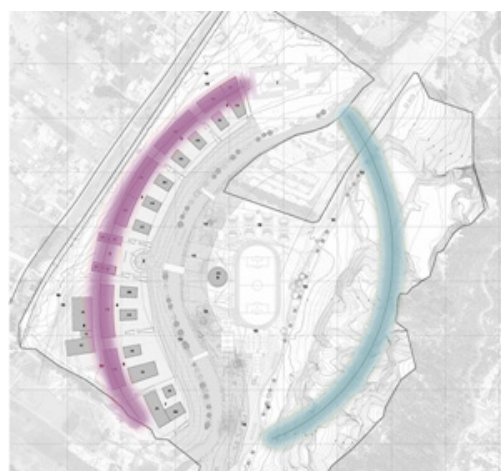


Fig. 9 / **Esquema: doble concavidad “Arquitectura-Naturaleza”**

Fuente: autor

participaba el cerro de Cojitambo, asomándose distante como hito orográfico y cultural.

Finalmente, cabe anotar que el proyecto sentaba las bases para un disfrute perceptivo del paisaje, como realidad estética construida al unísono entre naturaleza y Arquitectura. Entre otras referencias, dicha apuesta se basó en conocidos estudios (KAPLAN, 1988), donde se enunciaban los factores determinantes para evaluar las respuestas al medioambiente: el visual, que suministra complejidad o coherencia perceptiva; y el específicamente espacial, que genera legibilidad o misterio. El Campus UNAE pretendió organizar sus intersticios para que despertasen sensaciones que entremezclasen dicha multiplicidad de respuestas, pues ello

diversificaría la vivencia diaria, situándola al nivel de complejidad propio de los lugares donde transcurre la formación integral del ser humano.

3.2.3.-Espacios libres.

Como principio esencial, el Plan Masa potenció el espacio libre. Con ello, se tributaba al peso específico, funcional y simbólico, que éstos han poseído históricamente en las implantaciones universitarias (como testimonios, cabe recordar el patio claustral en el periodo medieval, y el “campus” como vacío intersticial, en la tradición norteamericana). Debe recordarse que una de las patologías más lesivas para la personalidad vivencial de un recinto es la ausencia de centralidades claras, máxime aquellas con vocación de fomentar la interacción humana (en forma de ágora). Por ello, la planificación del Campus UNAE primó los espacios libres, traducidos a diversas plasmaciones.

En primer término, el ámbito cardinal del terreno, acodalado entre el referido “arco arquitectónico” y la elevación montañosa. Con carácter peatonal, actuaría como foro para la comunidad educativa y eventuales visitantes; en su seno se levantaría la Biblioteca-CRAI, única pieza localizada en la margen izquierda del río. (FIG.10) (FIG.11).

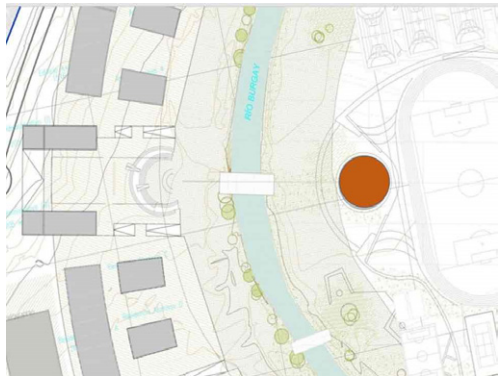


FIG. 10 / Imagen del Plan Masa- Planta de localización del CRAI

Fuente: autor

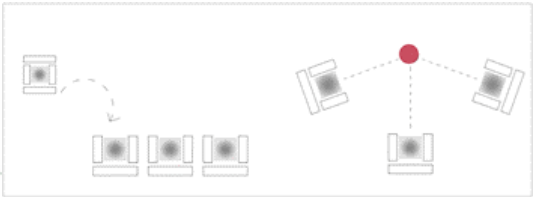


FIG.12A-12B / Esquema de visualización de la loma de Santa Martha desde los “quads” y sus esquemas proyectuales en planta

Fuente: autor

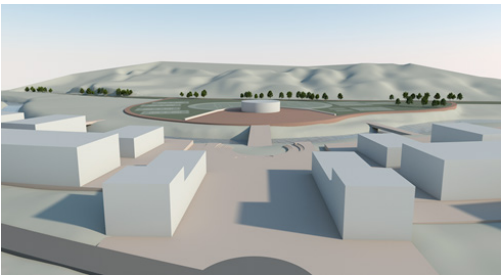


FIG. 11 / Imagen del Plan Masa-Vista desde el Oeste-CRAI

Fuente: autor

En segundo lugar, el espacio libre actuaría como soporte de valores autóctonos, albergando elementos como el “Paseo Lineal FFCC”, el Jardín Botánico (“Bosque Protector”) y los sectores recualificados de la ribera del Burgay.

En tercer término, las zonas intersticiales acogerían elementos de escala menor, en forma de mobiliario urbano, que evocarían tipologías de la Arquitectura precolombina: “usnus” y “quirikanchas” (para ello, se investigaron los vestigios de Cojitambo y Pumapungo).

Las interpretaciones de ambos arquetipos se depositarían en el núcleo recintual, a las que se añadiría un elenco de obras artísticas (básicamente, esculturas al aire libre). Así, tomaría cuerpo un auténtico “Parque del Patrimonio”, cuya misión sería enriquecer el potencial formativo del Campus UNAE, mediante una estrategia basada en la transversalidad inherente al aprendizaje apoyado en las Artes.

Finalmente, y en una dimensión intermedia dentro de la planificación, se insertaría una serie de espacios libres entre los volúmenes edificados, para satisfacer dos objetivos: en primer término, generar lugares de disfrute visual orientado hacia la loma de Santa Martha; en segundo, reinterpretar la histórica tipología de los “quads” de la tradición norteamericana (como el recordado caso de la Universidad de Chicago), sembrando así el recinto con unos módulos de vivencia exterior portadores de tal legado arquitectónico secular. (FIG.12A-12B)

### 3.2.4.-Configuración arquitectónica.

El Campus UNAE ideó su perfil arquitectónico bajo dos premisas: en primer término, entender que los edificios debían subordinar su singularidad al conjunto recintual; por otro, la mencionada *“unidad en la diversidad”*, donde la Arquitectura formase un *corpus* intencionadamente integrado en la ordenación urbanística. La componente arquitectónica siguió así unas pautas estilísticas comunes, buscando adecuarse al plano-tierra con sensibilidad, mediante desarrollos de corte horizontal (máximo, 3-4 alturas).

Como se ha avanzado, el conjunto situó la mayor parte de las piezas construidas en la vertiente occidental del terreno, esto es, en la margen derecha del Burgay. Ensambladas a lo largo del trazo curvilíneo general, los edificios de Aularios, Departamentos y órganos de Gobierno de la Universidad respondían a una retícula ortogonal en la conformación de sus plantas, agrupándose en unidades parciales evocadoras de los prototípicos *“quads”*. Esta sencilla pauta compositiva sólo se vería alterada en la Biblioteca-CRAI, resuelta mediante un esquema circular; una excepcionalidad tipológica acompañada por otra de corte urbanístico, pues al ubicarse en la margen izquierda del cauce, quedaría recalcada su faceta emblemática como *“depósito del Saber”*.

Paralelamente, se buscó que el proyecto fuese ejemplar en la combinación de memoria y vanguardia, estableciendo vínculos con tipologías universitarias seculares, de entre las que destacan los citados claustro y *“quad”*. Asimismo, y como fruto de una buscada sensibilidad para con el lugar, se adoptaron

soluciones compositivas tributarias de patrones vernáculos, como la casa-patio o los zócalos de piedra andesita.

Ya se ha expuesto que se asignó al gran espacio libre central rango de núcleo gravitatorio general, cualidad que se vería incrementada mediante el concurso de la Arquitectura. La Biblioteca-CRAI empleó su planta circular como estrategia geométrica para diferenciarse de la ortogonalidad dominante en los demás volúmenes; y se ubicó como elemento formal autónomo en el referido ámbito cardial. Con ello, el Plan Masa apostaba por un formato que primaba una centralidad visualmente pregnante. Valiéndose de su morfología sutilmente icónica, la pieza cilíndrica del CRAI *“dialogaría”* conceptual y perceptivamente con la montaña sagrada de Cojitambo, divisible desde el recinto, y viceversa.

Los edificios residenciales (para profesores y alumnos) ocuparían el extremo sur del *“arco arquitectónico”*. El hecho de situarlos en proximidad fue un intencionado procedimiento para que, a través de la resolución arquitectónica, se indujeran modos de vida innovadores. Tal innovación vivencial se deriva del hecho de que para el contexto sociocultural de Ecuador, todavía influido por dinámicas tradicionalistas, era preciso que la ordenación espacial y vivencial indujera comportamientos renovadores, orientados a fomentar las sinergias entre docentes y discentes. Ello se tradujo a la apuesta por la cercanía personal entre ambos colectivos: con ello, el compromiso planificador enviaba un inequívoco mensaje de reivindicación del contacto humano como base vivencial sobre la que armar la formación de los futuros educadores de Ecuador (Fig.13).

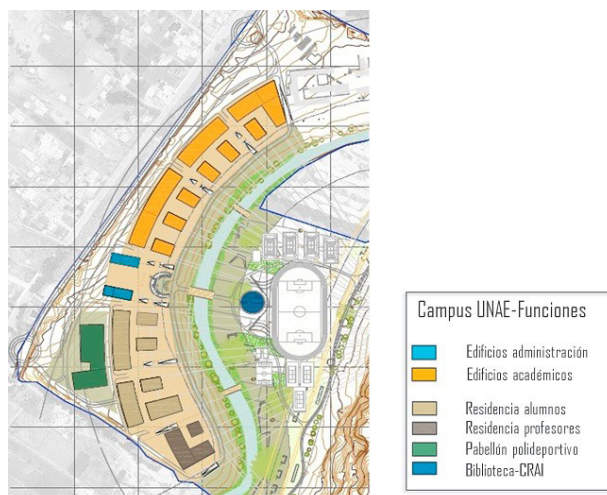


FIG. 13 / Esquema de distribución funcional del Campus

Fuente: autor

Como usos singulares, los equipamientos deportivos al aire libre acompañarían lateralmente a la Biblioteca-CRAI, pero sin rivalizar con el dominio urbanístico ejercido por ésta. El polideportivo cubierto se emplazó en la trasera de la zona residencial, sirviendo de parapeto respecto a la vía Panamericana Sur.

### 3.3. Sostenibilidad y bioclimatismo.

La ideación del Campus UNAE nació bajo una inequívoca vocación medioambiental, procurando satisfacer objetivos bioclimáticos y sostenibles (a escala urbanística, arquitectónica y de infraestructuras). El Plan Masa estableció un elenco de argumentos apriorísticos sobre los que fundamentar este aspecto, traducibles directamente a actuaciones concretas. En primera instancia, recurrir a energías renovables (solar, eólica e hidráulica), como fuentes preferentes. En concreto, se incorporarían por ejemplo paneles solares térmicos, los cuales se localizarían bien en planos verticales (particiones de fachadas), o bien en superficies inclinadas u horizontales (sobre cubiertas ecológicas de las edificaciones). Estos pormenores se trasladaron al diseño específico de las piezas arquitectónicas, de forma que se detallaría su implantación en los pertinentes proyectos de ejecución. En paralelo, se previó la instalación de huertos solares, induciendo diseños que los integrase armónicamente en la composición general; como solución-tipo, se colocarían a cota del terreno, para evitar la percepción poco atractiva de la estructura metálica en altura que suele emplearse en este tipo de elementos. Paralelamente, las pérgolas peatonales dispondrían en cubierta de paneles fotovoltaicos, lo que aportaría además zonas de sombra y cubrición frente a lluvia.

En cuanto a la energía eléctrica, se programó una producción centralizada de la potencia frigorífica y calorífica necesaria para el acondicionamiento general, compatibilizándose con soluciones bioclimáticas. Sobre estas últimas, el Plan Masa recomendaba (junto con un óptimo diseño de la sección constructiva para aislamiento), el recurso a las cubiertas ecológicas verde, mixta o de aljibe.

En materia hídrica, tanto el cauce fluvial (debidamente recuperado), como las láminas de agua a implantar en el área central, producirían un beneficio bioclimático, además de aportar un intencionado valor cultural, pues evocarían las “lagunas de adoración” de la civilización Cañari.

En lo concerniente a materiales de urbanización, se aconsejaba emplear pavimentos sostenibles, así como superficies de carácter ecológico, y de mínimo mantenimiento. En zonas verdes, primaria lo autóctono, plantándose árboles o arbustos pertenecientes a especies adaptadas.

Con todo ello, la concepción del Campus UNAE quiso ser ejemplar respecto al modo en que la dimensión urbanístico-arquitectónica debe conducir al ser humano a relacionarse con la naturaleza de manera sensible, primando los valores de sostenibilidad medioambiental.

## 4. Innovación educativo-espacial

A nuevos tiempos, nuevas estrategias de formación integral para la persona y –consecuentemente–, nuevos lugares físicos que los alberguen. Esta reflexión presidió el Plan Masa. La producción y transmisión de conocimientos, en cualquier modalidad (escolar, superior, investigación...) debe disponer de una apropiada dimensión urbanístico-arquitectónica. Históricamente, ha existido una estrecha ligazón entre una universidad de calidad y su *corpus edificado*, no siendo posible desligar la una del otro. [«los nuevos conceptos en educación conducen a entornos de innovación» (EDWARDS, 2000:3)]

Pretendiendo dar continuidad a tales principios, la ideación del Campus UNAE perseguía una activación progresiva de lugares que acogiesen procesos de Enseñanza-Aprendizaje alternativos, evitando así aquellos que pudieran ser -a efectos formativos- “*inertes*” (como ha calificado algún investigador) (GERVILLA, 2003) (MANUALE, 2014). Se trataba de revisar las vetustas pautas educativo-espaciales, para introducir formatos de innovación (muchos de los cuales se extrajeron de un Proyecto de Investigación realizado en 2011 para el Ministerio de Educación de España). <sup>4</sup> Actuando conforme a estos principios, la planificación respondía asimismo a las intenciones gubernamentales; en el Documento Síntesis del Proyecto de creación de la UNAE, se señalaba lo siguiente:

“También se reconocen diferentes escenarios para el desarrollo del proceso, y es así como se entienden los diferentes entornos de aprendizaje, que rebasan los límites del aula tradicional de clase y del campus universitario.”<sup>5</sup>

Fruto de todo ello, el planteamiento se inspiró

<sup>4</sup> Ver el proyecto de Investigación: “Espacios innovadores para la excelencia universitaria: estudio de paradigmas de optimización docente y adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2011)

<sup>5</sup> MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL ECUADOR (2013). Proyecto de creación de la Universidad Nacional de Educación. Documento de síntesis, p. 39



en una filosofía que no siempre preside como debiera la ideación de recintos universitarios: las propuestas académicas impregnadas de modernidad deben tener su reflejo en las configuraciones espaciales. Acometer la renovación del formato magistral de enseñanza pasiva, en beneficio de otros que comporten la participación conjunta de alumno y profesor, conduce a reformular la célula-tipo (el aula), para responder coherentemente a las nuevas pedagogías. Paralelamente, se instalarían redes y sistemas que propiciasen aprendizajes en todo el complejo, y no solamente dentro de las aulas; ello incluiría la implantación del servicio inalámbrico de Internet (*wi-fi*). A tal fin, se diseñaron los pequeños pabellones “WOR” (Wi-fi, Ocio, Restauración), distribuidos dentro del corazón peatonal del conjunto académico.

## 5. A modo de conclusiones proactivas

El Campus UNAE se planificó en 2014 y –tras determinadas modificaciones en el lenguaje de sus piezas arquitectónicas- ya ha comenzado a construirse. Una vez narrados sus principios y forma urbanística fundamentales, puede extraerse una serie de conclusiones, que convergen en un nítido argumento: la planificación es un valor que trasciende la estricta forma individual, adquiriendo valor en sí mismo como patrimonio y aval de calidad en la génesis y evolución de todo recinto de Educación Superior.

Semejante teoría puede ser desglosada en diversas líneas de razonamiento.

En primer término, planificar desde la escala urbanístico-funcional adquiere mayor relevancia que el diseño a título individual de las piezas arquitectónicas. La ordenación macroescalar compromete características que trascienden la forma construida, como lo es la previsión de pautas para su futuro crecimiento o transformación, la incorporación de equipamientos que validen la integralidad funcional, o el peso específico que debe otorgarse al espacio libre, como núcleo y símbolo de cuanto comparten los miembros de la comunidad universitaria (más allá de la especificidad de sus áreas de conocimiento).

En segundo lugar, el perfil unitario y coparticipado de un recinto docente obliga a que las piezas autónomas subordinen su esquema y lenguaje arquitectónicos a un sentido global, definido desde la herramienta planificadora empleada (Plan Director, Plan Masa o figuras de planeamiento regladas, como Plan Parcial, Plan Especial o Estudio de Detalle).

Como tercera línea argumental, planificar es una actitud insoslayable de la misión, visión y valores de una universidad, al poseer una dimensión dual, espacial y temporal.

Bajo otro prisma más conceptual, no debe desdeñarse que la vivencia solidaria de un colectivo de individuos que poseen inquietudes comunes constituye precisamente la justificación de que un complejo académico exista. Así asumido, desempeña un decisivo rol como traducción espacial de esa misma comunidad, reforzando desde el lenguaje urbanístico el principio de “*unidad en la diversidad*”.

Como ha sucedido en el caso del Campus UNAE, una planificación sólida resiste las posibles desviaciones que pueden producirse al perfilar los estilos arquitectónicos individuales; pero este planteamiento no resistiría el fenómeno inverso.

En clave proactiva, y tras la experiencia del caso ecuatoriano, cabe esbozar alguna línea de reflexión de cara al futuro, que pueda ser útil a cuantas universidades perfilen la génesis o evolución de sus implantaciones.

Planificar es un valor universal, si bien el modelo aplicable en cada proyecto debe ajustarse a las circunstancias específicas que concurren. Acometer adecuadamente esta labor exige cimentarla en el modelo institucional, para seguidamente clasificar las funciones a albergar en el recinto, matizando que –si éste se halla vinculado a algún organismo metropolitano- es aconsejable programar la involucración recíproca entre ambas entidades.

La experiencia del Plan Masa de la UNAE sugiere asimismo que, para alcanzar cotas elevadas de utilidad y vigencia, toda planificación deberá cumplir una serie de criterios: reflexión previa (sobre modelos históricos y espaciales pertenecientes al legado de la universidad); adaptabilidad (ajuste a los rasgos del contexto específico); flexibilidad (adecuación al cambio); consenso (acuerdo entre distintas administraciones y entidades afectadas, como garantía de viabilidad); y, finalmente, comunicación (identificación del proyecto con la población local, haciéndola partícipe del proceso) (Fig. 14).

En suma, planificar la universidad implica dotarla de un equilibrio entre cambio y continuidad, faceta que está intrínsecamente ligada a la naturaleza de la Educación Superior.

«Con la planificación se pretende introducir orden y dirección en el proceso de cambio.» (CASTREJÓN, 1990:173)]

La planificación del recinto ecuatoriano ha demostrado su capacidad de erigirse en valor

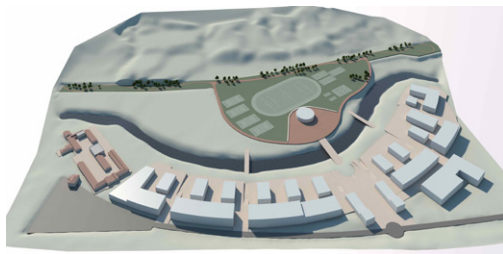


FIG. 14 / Imagen del Plan Masa-Vista general

Fuente: autor

patrimonial, capaz de trascender la forma arquitectónica para encarnar los valores fundacionales de la Universidad Nacional de Educación en Ecuador; de este modo, ya está perpetuando una virtud heredada de la tradición norteamericana, que tan acertadamente defendía Turner, en “*Campus: an American planning tradition*”:

«El campus sirve a la Institución no sólo satisfaciendo sus necesidades espaciales, sino expresando y reforzando sus ideales y metas.» (TURNER, 1984:304)

## Bibliografía

- BIRKS, Tony (1972): *Building the New Universities*, David&Charles, London.
- BONET, Antonio (1995): «De la Ciudad del Saber a la isla universitaria», en: *Varios autores, La Ciudad del Saber. Ciudad, Universidad y Utopía*. 1293-199: 49-62, COAM, Madrid.
- BRUBACHER, Jhon & Willis RUDY (1968): *Higher education in transition. A history of American colleges and universities 1636-1968*, Harper&Row, New York.
- CAMPOS, Pablo (2010): «The concept of Educational Campus and its applications in Spanish Universities», en: *CELE-Exchange-OCDE*, 8: 1-6, París.
- (2017): *El paradigma del Campus Didáctico. Revisión conceptual y proyección en los espacios físicos de la Universidad*, Ediciones USAL, Salamanca.
- CASTREJÓN, Jaime (1990): *El concepto de Universidad*, Editorial Trillas, México.
- DE CARLO, Giancarlo (1968): *Planificazione e Disegno delle Università*, Edizione Universitarie Italiane, Roma.
- DEN HEIJER, Alejandra. (2011): *Managing the University Campus*, Delft, TU Delft University Press, Delft.
- DOBER, Richard (1992): *Campus planning*, Ann Arbor, MI, Society for College and University Planning-SCUP, Michigan.
- (1996): *Campus planning*, Ann Arbor, MI, Society for College and University Planning-SCUP, Michigan.
- (2000): *Campus Landscape: Functions, Forms, Features*, Wiley, New York.
- EDWARDS, Brian (2000): *University Architecture*, Spon Press-Routledge, London.
- GAINES, Thomas (1991): *The Campus as a Work of Art*, Westport, CT, Praeger Publishers, Toronto.
- GERVILLA, Enrique (coord.) (2003): *Educación familiar: nuevas relaciones humanas y humanizadoras*, Narcea, Madrid.
- GILSANZ, A. (2017): *La Arquitectura como acontecimiento. La docencia de la Arquitectura y su aprendizaje en la experiencia del Black Mountain College 1933-1957*, Tesis Doctoral inédita, Universidad de Alicante, Alicante
- GÓMEZ, Josefina, & al. (1987): *Guetto Universitarios. El Campus de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid*, Departamento de Geografía, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid (Colección de Bolsillo nº 7), Madrid.
- HERTBERGER, Herman (2005): *Lessons for Students in Architecture*, 010 Publishers, Rotterdam.
- (2008): *Space and Learning*, 010 Publishers, Rotterdam.
- IDROVO, Jaime (1998): «Tomebamba. Primera fase de conquista incásica en los Andes septentrionales. Los cañaris y la conquista incásica del austro ecuatoriano», en:
- DILLEHAY, Tom & NETHERLY, Patricia (coord.), *La frontera del estado inca, Quito: 71-84*, Fundación Alexander Von Humboldt-Ed. Abya-Yala, Quito.
- KAPLAN, Stephen (1988): «Perception and landscape: conceptions and misconceptions», en: NASAR, Jack L. (ed.), *Environmental aesthetics. Theory, Research & Applications*: 45-55, Cambridge University Press, Cambridge.
- KRAMER, Sybille (2010): *Colleges & Universities. Educational Spaces*, Braun Publishing, Praga.
- MANUALE, Marcela (2014): «Volver a pensar las tensiones entre la reproducción y la transformación en los espacios educativos. Un encuentro entre la educación y la filosofía», en: *Aula universitaria*, 16: 73-90, Universidad Nacional del Litoral, Argentina.
- REBECCHINI, Marcelo (1981): *Progettare L'Università*, Roma, Edizioni Kappa, Roma.
- RUDOLPH, Frederick (1962): *The American College&University. A History*, Athens, GA, The University of Georgia Press, Georgia.
- SONG, Z.F & ZHOU, Y. H. (2007): *University campus planning and architecture design, Beijing, China* Building Industry Press, Pekín.
- TEDESCHI, Enrico (1976): «La Universidad como hábitat» en: *Summa*, 104: 22-38, Summa Media Group, Guatemala.
- TURNER, Paul (1984): *Campus. An American planning tradition*, Cambridge, MA, The MIT Press, Massachusetts.
- VARIOS AUTORES (1990a): *La Universidad de Alcalá. Volumen I*, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Madrid.
- VARIOS AUTORES (1990b): *La Universidad de Alcalá. Volumen II*, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Madrid.
- WAISMAN, Marina (1990): *El interior de la historia, Bogotá*, Escala

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. LI, Nº 199, primavera 2019

ISSN(P): 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

Págs. 175-200

# Los Instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes.

Ángela DE LA CRUZ MERA (1)  
& María Isabel MADURGA CHORNET (2)

(1) Subdirectora General. Subdirección General de Políticas Urbanas. Ministerio de Fomento &  
(2) Consejera Técnica. Subdirección General de Políticas Urbanas. Ministerio de Fomento<sup>1</sup>

**RESUMEN:** La Ordenación del Territorio es una disciplina clave para lograr un desarrollo sostenible en su triple visión social, económica y medioambiental. En España, tanto la Constitución de 1978, como los respectivos Estatutos de Autonomía reconocen las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en esta materia. El análisis comparado de la normativa autonómica, pero sobre todo, su desigual puesta en práctica mediante la aprobación de los instrumentos de ordenación correspondientes, pone de manifiesto las dificultades y las carencias de un sistema que debe permitir abordar los grandes retos del futuro y reducir las desigualdades y los desequilibrios territoriales a nivel global.

**DESCRIPTORES:** Ordenación del Territorio. Instrumentos de planificación. Normativa autonómica. Legislación.

## The Instruments of Spatial Planning in Spain. Comparative study

**ABSTRACT:** Territorial Planning is a key discipline to achieve sustainable development in its triple social, economic and environmental dimensions. In Spain, both the 1978 Constitution and the respective Statutes of Autonomy recognize the exclusive competences of the Autonomous Communities in this matter. The comparative analysis of the regional regulations, but -above all- their unequal implementation through the approval of the corresponding management instruments, highlights the difficulties and shortcomings of a system that should allow tackling the great challenges of the future and reducing inequalities and territorial imbalances at global level.

**KEYWORDS:** Planning of the Territory. Planning instruments. Autonomic regulations. Legislation.

<sup>1</sup> Las autoras agradecen los comentarios y sugerencias realizados por Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, que han contribuido a mejorar y enriquecer el texto original, así como a ARGEA CONSULTORES por la ejecución de los mapas territoriales.

## 1. El territorio español.

**E**spaña tiene 505.944 km<sup>2</sup> (INE 2018) sobre los que viven un total de 46.557.008 millones de habitantes. Pese a que en el ámbito internacional no es uno de los países más extensos, en su entorno de referencia más directo e influyente, la Unión Europea (UE), es el segundo país con más territorio, sólo superado por Francia, que cuenta con 633.187 km<sup>2</sup> (INE 2018).

Presenta dicho territorio importantes desequilibrios, encabezados por la distribución de la población. El 82% de la misma se concentra en áreas urbanas, que suponen sólo el 20,5% del territorio total (MINISTERIO DE FOMENTO, 2018), situándose entre los países con un mayor porcentaje de población urbana de toda la UE y confirmando la tesis ampliamente sustentada por Naciones Unidas, del fenómeno imparable de la urbanización a escala planetaria y de la concentración de la población mundial en las ciudades.

El 25% de la población de España vive en aglomeraciones urbanas superiores al millón de habitantes y el 17% en las ciudades más grandes. Todas las áreas urbanas, tanto las pequeñas, como las medianas y grandes, han experimentado importantes ritmos de crecimiento desde el año 2001, y el proceso de urbanización acelerada vivido en los últimos 30 años, ha venido caracterizado por una fuerte terciarización de la economía y la centralización de la población en las ciudades, en el litoral y en los entornos metropolitanos. Estos datos son muy significativos en un país en el que, hasta mediados del siglo pasado, aún un elevado porcentaje de la población, se dedicaba a trabajos en la agricultura y que, contando con más de 7.800 Km de línea de costa (IGN, 2018), plantea problemas especialmente acuciantes. Solo en la década comprendida entre los años 2007 a 2017 la superficie ocupada por parcelas urbanas aumentó un 5,2% de media, en todas las CCAA de las que se tienen datos en el Catastro y la superficie edificada se incrementó, en su conjunto, un 20,5% (MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA, 2018).

Exactamente lo contrario es lo que está pasando con las zonas rurales. Estas zonas, que representan más de las dos terceras partes del territorio, sobreviven con notables vacíos demográficos, situación que se hace aún más crítica, de acuerdo con la información suministrada por la Comisión de despoblación de la Federación Española de Municipios y Provincias (Informe 2017), en 14 de las 50 provincias, en las que

más del 80% de sus municipios tienen menos de mil habitantes, la brecha demográfica entre el medio rural y el urbano no deja de agrandarse y la pérdida de población en el conjunto de España se va concentrando en los municipios de menor tamaño, que son precisamente, la gran mayoría de los que conforman el mapa español (de hecho, casi el 90% de los municipios españoles tienen menos de 5.000 habitantes). Entre las principales causas de la despoblación están el envejecimiento demográfico, el reducido relevo generacional, la baja natalidad y la escasez de medios de vida y de puestos de trabajo. De acuerdo con datos del INE este problema se da en más de 22 de las 50 provincias, existiendo una situación crítica –como ya se avanzó– en 14 de ellas, en las que más del 80% de sus municipios enfrentan un riesgo severo de despoblación. El 17 de enero de 2017, en la VI Conferencia de Presidentes de CCAA se firmó, entre otros acuerdos, el relativo a una “Estrategia Nacional frente a la despoblación”, con el objetivo de paliar el progresivo envejecimiento poblacional y el desdoblamiento rural. Se prevé que pueda ser aprobada en la primavera de este año 2019 e incorporará propuestas y medidas transversales de políticas públicas referidas a las más importantes vertientes de la despoblación.

Los fuertes contrastes e importantes desequilibrios territoriales que presenta el mapa de densidades de población expuesto se deben a múltiples factores: el modelo de crecimiento urbanístico abonado durante décadas, los factores geográficos, la distribución desigual de los recursos y la desigualdad en las oportunidades laborales, la evolución histórica e incluso normativa de la ordenación del territorio frente la disciplina netamente urbanística, el modelo económico y sus limitaciones e, indudablemente, las decisiones políticas. Ello ha producido un diferencial en el desarrollo del medio rural con respecto al desarrollo del medio urbano que parece casi insalvable y que se constata también entre las regiones industriales y turísticas, frente a las eminentemente agrícolas y forestales, poniendo de manifiesto las carencias de un modelo que no ha gozado del adecuado enfoque territorial integral, ni en la práctica, ni en la propia normativa por la que históricamente se ha regido.

## 2. La Ordenación del Territorio en el ámbito de la UE.

Pese a que la Unión Europea no tiene competencias directas sobre la ordenación del territorio, se ha ido abriendo paso una política específica en esta materia que, conectada con



la política común de cohesión trata de reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones en un contexto de gran diversidad geográfica, cultural e institucional. Ello proporciona fundamento a la política comunitaria sobre fondos estructurales y de cohesión, que produce importantes impactos territoriales. La ansiada conexión económica, social y territorial en el seno de la UE aparece en su Tratado de Funcionamiento de octubre de 2007, como una de las más relevantes políticas compartidas entre la misma y los Estados miembros. Y la Estrategia Territorial europea (ETE), aprobada en 1999 en la Conferencia Informal de Ministros de Postdam, con sus sucesivas modificaciones, ejemplifica la aspiración de garantizar un crecimiento y desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE, basado no sólo en el crecimiento económico, sino también en el incremento de la cohesión social y en la protección medioambiental. Todo ello bajo el prisma de la corrección de las disparidades existentes entre los distintos territorios.

Se pueden resumir los principales principios de la política de ordenación territorial comunitaria del modo siguiente:

1. Cohesión y equilibrio entre las distintas regiones.
2. Competitividad equilibrada entre ellas para que sean fuentes de desarrollo y de progreso.
3. Sostenibilidad ambiental y social y
4. Subsidiariedad, para aproximar la gestión el máximo posible a los ciudadanos.

Actualmente, la Agenda Territorial Europea 2020 (ATE 2020), que surge de la originaria ETE tras su modificación en 2007, en Leipzig, es el principal instrumento orientador de la política territorial de la UE. Constituye la expresión concreta de un amplio acuerdo intergubernamental en materia de cohesión territorial, que cuenta con el respaldo del Comité de las Regiones y con la sintonía de la Comisión Europea. Su estructura refleja su principal objetivo, que es la cohesión territorial, o lo que es lo mismo, una Europa más equilibrada y armónica.

La ATE 2020 insta a la sociedad, y a los encargados de la toma de decisiones en cada nivel territorial, a participar activamente en el

diseño y puesta en marcha de mecanismos específicos de aplicación de sus principios en cada ámbito territorial determinado.

### 3. El esquema normativo y de distribución competencial de la Ordenación del Territorio.

Pese a que la Ordenación del Territorio en España intentó abrirse paso ya con el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS 76), a través del llamado Plan Nacional de Ordenación -que nunca llegó a aprobarse- y de los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC), es preciso admitir que no desplegó, a través de aquella regulación, unos mínimos efectos resaltantes. Los escasos PDTCs que llegaron a aprobarse sólo tuvieron efectos en ámbitos subregionales y, hasta cuantitativamente, resultaron insignificantes<sup>2</sup>.

La puesta en marcha del modelo descentralizado de organización político-administrativa que inauguró la Constitución española y los Estatutos de Autonomía para todas las CCAA, no mejoró esa situación en términos globales hasta muchos años después<sup>3</sup>. Y ello pese a que pueda afirmarse que se estaba poniendo en marcha uno de los esquemas más descentralizados que existen en el ámbito de la UE, en materia de Ordenación del Territorio. O quizás, precisamente por ello. A partir de la asunción de esta disciplina como competencia exclusiva de las CCAA, se consolidaría un modelo en el que no sólo no es posible la existencia de un Plan estatal de ordenación del territorio (con las limitaciones que pudieran corresponder a sus propios títulos competenciales), sino que la amplia visión que esta materia reclama, para reequilibrar y cohesionar las distintas partes de un territorio desde la más amplia visión social, económica y medioambiental, quedaría circunscrita al ámbito regional, incluso cuando éste es uniprovincial.

Pese a la dificultad de encontrar una única definición<sup>4</sup>, cabe recordar que la Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (Málaga), la define como «la expresión espacial de la política

<sup>2</sup> Tal y como pone de manifiesto BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. 2006, salvo los PDT de la Sierra de Gredos (RD 1320/1980, de 23 de mayo) y del entorno de Doñana que sería ya aprobado por la Junta de Andalucía (Decreto 181/88, de 3 de mayo), los intentos de abordar estos Planes, ya a nivel autonómico, en Aragón, Asturias y Galicia no dejaron de ser sino meros avances que no alcanzaron con su tramitación, la aprobación.

<sup>3</sup> Para mayor información, existe bibliografía amplia y detallada de lo que ha sido la evolución de la Ordenación del Territorio en España, muy unida en sus principios a la historia del Urbanismo. Entre ella: "La Ordenación del Territorio en España" (BENABENT, 2006), o "Historia del Urbanismo en España" (TERÁN, 1999).

*económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad».* Además, le asigna los siguientes objetivos: el desarrollo socioeconómico equilibrado y sostenible; la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su acceso al uso de los servicios e infraestructuras públicas y del patrimonio natural y cultural; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, de forma compatible con la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos, así como con el respeto a las peculiaridades locales; y la utilización racional y equilibrada del territorio, mediante la definición de los usos aceptables o a fomentar para cada tipo de suelo, la creación de las adecuadas redes de infraestructuras e incluso el fomento de las actuaciones que mejor persigan el fortalecimiento del espíritu comunitario. A la vista de todo ello cabe preguntarse si el modelo español es el idóneo para alcanzar dichos objetivos, al menos a nivel global y para responder a las necesidades sociales, económicas y medioambientales de todo el país en su conjunto.

El Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, reinterpreto el Plan Nacional de Ordenación regulado por la LS 76 (art. 7) en términos que hubieran permitido al Estado abordar una planificación territorial nacional que aunase criterios estratégicos y de conexión con el exterior con elementos sociales, económicos y medioambientales propios. Su artículo 66 decía lo siguiente:

“El Plan Nacional de Ordenación establecerá las grandes directrices territoriales, fijará los fines y objetivos y determinará las prioridades de la acción pública a escala del territorio nacional, de forma que permita la adopción coordinada de las decisiones estratégicas referentes a la compatibilidad del espacio económico con la calidad de vida y el bienestar social, así como la integración del espacio nacional en el europeo, en el marco de las competencias que constitucionalmente corresponden al Estado”.

Entendió, sin embargo, el Tribunal Constitucional en su STC 61/1997, de 20 de marzo, que tal precepto era inconstitucional por invadir las competencias exclusivas reconocidas a las Comunidades Autónomas en materia de Ordenación del Territorio, reconociéndole al Estado, exclusivamente, un haz de facultades sectoriales muy relevantes, como serían las grandes infraestructuras que vertebran el

territorio. Todo ello en los siguientes términos (FJ 22):

“No obstante, ha de afirmarse que el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio (vgr. arts. 149.1, 4, 13, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 C.E.).

No cabe, pues, negar la legitimidad de que el Estado planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo uso de los instrumentos que estime idóneos (como, ad exemplum, el denominado Plan Director de Infraestructuras); así como que igualmente pueda, al amparo del título competencial del art. 149.1.130 CE, establecer las adecuadas fórmulas de coordinación, con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo (STC 149/1991 y 36/1994)”.

Aprovechó también el Tribunal Constitucional para recordar su propia jurisprudencia en la definición conceptual de la Ordenación del Territorio, entendiendo que es la actividad que consiste en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el espacio físico territorial, estando constituido, en concreto, por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio.

Quizás es la última de estas frases la que merezca ser reforzada, en la medida en que la fijación de los usos del suelo, sin necesidad de centrarse en ese equilibrio entre las distintas partes del territorio, es una de las técnicas histórica y tradicionalmente propias de la planificación urbanística. No en vano constituye la denominada “calificación del suelo”.

Actualmente, todas las Comunidades Autónomas cuentan con legislación propia sobre Ordenación del Territorio. Y el Estado ha aprobado numerosa y heterogénea legislación sectorial que incide de manera muy relevante sobre la ordenación del territorio y el urbanismo y que reclama la necesidad de articular mecanismos de coordinación y colaboración interadministrativa, que a día de hoy y pese a tener ya un largo recorrido, no dejan de plantear importantes

<sup>4</sup> La Ordenación del Territorio (OT) es un concepto que no ha tenido, ni tiene, una definición común, ni siquiera en el ámbito administrativo o normativo. Ello hace que su plasma-

ción, en términos legislativos, como norma y su puesta en práctica, sea un tanto etérea y confusa (PANIAGUA, TARAN-CÓN, 2003).

colisiones entre los diferentes intereses públicos en presencia.

De hecho, éste es uno de los más graves problemas que enfrenta en estos momentos la planificación territorial en España. Sobre un mismo espacio físico confluyen numerosas competencias y actividades materiales, públicas y privadas, que se desarrollan con muy diferentes visiones y, en muchos casos, con intereses enfrentados. Mientras que el urbanismo y la ordenación del territorio, conjuntamente con la protección medioambiental, tienen un marcado carácter global u horizontal, las llamadas disciplinas sectoriales o verticales persiguen un interés específico y concreto. Las primeras se proyectan horizontalmente sobre todo el territorio y tratan de incidir en la multiplicidad de aspectos y elementos que lo componen, mientras que las segundas buscan la satisfacción de intereses públicos muy concretos y se sitúan sobre aquéllas otras, cortándolas y compartimentándolas, en planos verticales, tal y como se observa en el siguiente esquema. (ver Fig. 1)

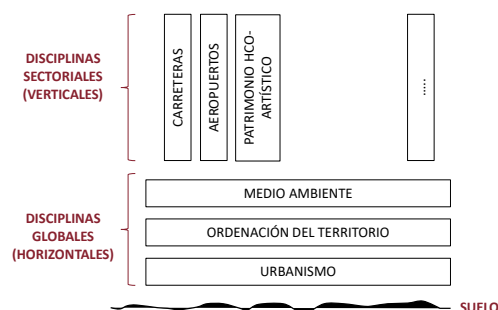


Fig. 1 / Esquema gráfico de las distintas disciplinas que confluyen en un mismo territorio.

Fuente: Elaboración propia.

La única mención a la ordenación del territorio que contiene hoy la legislación estatal se encuentra en los artículos 3 y 4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Interesa especialmente el artículo 3, que define el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible para condicionar las políticas públicas de ordenación de suelo, del modo siguiente:

“Artículo 3. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el

principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.

2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular a:

a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.

b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.

c) La prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas.

d) La prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.”

Subyacen en dicho principio, por tanto, los elementos clave que ya forman parte de la definición amplia de la Ordenación del Territorio, tanto a nivel doctrinal, como normativo, y tanto a nivel nacional, como internacional. A saber: el desarrollo sostenible, el uso racional de los recursos naturales, la necesaria armonización entre los requerimientos económicos y de empleo con la cohesión social y la protección del medio ambiente.

## 4. La legislación autonómica en materia de Ordenación del Territorio.

### 4.1. Antecedentes.

Las Leyes autonómicas de Ordenación del Territorio aparecieron cronológicamente mucho antes que las Leyes de Urbanismo, lo que puede traer causa de la existencia de una legislación urbanística muy avanzada y completa, ya desde el año 1956 (Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana) y, sobre todo, por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, más tarde convertido en el Texto Refundido de 26 de junio de 1992, que hizo innecesario, en un primero momento, dotarse de normativa urbanística propia.

Por el contrario, la inexistencia de una legislación estatal sobre ordenación del territorio y, como se

ha dicho, la atribución de esta competencia en exclusiva a las CCAA motivó la aparición, ya en los tempranos 80, de las primeras Leyes a las que seguirían el resto, hasta completar las 17 normas que, en estos momentos, están en vigor.

El siguiente cuadro hace un recorrido por los diferentes Estatutos de Autonomía identificando en qué momento y por medio de qué artículos se asumieron las competencias de Ordenación del Territorio por parte de cada una de las CCAA.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	BOE	LEY	ART.	TRANSCRIPCIÓN
<b>País Vasco</b>	22/12/1979	Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.	Art. 10	Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.
<b>Cataluña</b>	22/12/1979	Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña.	Art. 9	Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.
<b>Galicia</b>	28/04/1981	Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia.	Art. 27	Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.
<b>Andalucía</b>	11/01/1982	Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía.	Art. 13	Política territorial: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.
<b>Asturias, Principado de</b>	11/01/1982	Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias.	Art. 10	Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
<b>Cantabria</b>	11/01/1982	Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria.	Art. 22	Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
<b>Rioja, La</b>	19/06/1982	Ley orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja.	Art. 8	La Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
<b>Murcia, Región de</b>	19/06/1982	Ley orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para La Región de Murcia.	Art. 10	Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
<b>Comunitat Valenciana</b>	10/07/1982	Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.	Art. 31	Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.
<b>Aragón</b>	16/08/1982	Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón.	Art. 35	Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
<b>Castilla - La Mancha</b>	16/08/1982	Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.	Art. 31	Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
<b>Canarias</b>	16/08/1982	Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.	Art. 29	Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
<b>Navarra, Comunidad Foral de</b>	16/08/1982	Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.	Art. 44	Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
<b>Extremadura</b>	26/02/1983	Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura.	Art. 7	Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
<b>Baleares, Illes</b>	01/03/1983	Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las islas Baleares.	Art. 10	Ordenación del territorio, incluido el litoral, urbanismo y vivienda.
<b>Madrid, Comunidad de</b>	01/03/1983	Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.	Art. 26	La Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
<b>Castilla y León</b>	02/03/1983	Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León.	Art. 26	Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Fig. 2/ **Asunción de competencias por los Estatutos de Autonomía.**

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estatutos de Autonomía.



La primera Ley de Ordenación del Territorio autonómico es del año 1983 (Cataluña), a la que sucederían otras muchas en cascada, aunque algunas de ellas quedarán muy descolgadas de esta tendencia. Resulta especialmente significativo el caso de Extremadura que aprobó su primera Ley en el año 2002, habiendo asumido las competencias exclusivas e íntegras en dicha materia, como puede verse en cuadro anterior, en el año 1983.

A continuación se introduce un cuadro en el que figuran las primeras Leyes de Ordenación del Territorio Autonómicas, organizadas por orden cronológico de aprobación y se incorpora otro más, relacionado con éste, en el que se detalla la relación entre la asunción de competencias y la promulgación de las primeras leyes de Ordenación del Territorio (en años).

CCAA	AÑO ENTRADA VIGOR	PRIMERAS NORMATIVAS
<b>Cataluña</b>	1983	Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial.
<b>Madrid, Comunidad de</b>	1984	Ley 10/1984, de 30 de mayo, de ordenación territorial de la Comunidad de Madrid.
<b>Navarra, Comunidad Foral de</b>	1986	Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio.
<b>Asturias, Principado de</b>	1987	Ley 1/1987, de 30 de marzo, de coordinación y ordenación territorial.
<b>Baleares, Illes</b>	1987	Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las islas Baleares.
<b>Canarias</b>	1987	Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación.
<b>Comunitat Valenciana</b>	1989	Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana.
<b>Cantabria</b>	1990	Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial de Cantabria.
<b>País Vasco</b>	1990	Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.
<b>Aragón</b>	1992	Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio
<b>Murcia, Región de</b>	1992	Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia.
<b>Andalucía</b>	1994	Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
<b>Galicia</b>	1995	Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia.
<b>Castilla y León</b>	1998	Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.
<b>Castilla La Mancha</b>	1998	Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
<b>Rioja, La</b>	1998	Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.
<b>Extremadura</b>	2002	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

Fig. 3/ **Primeras Leyes de Ordenación del Territorio Autonómicas.**

Fuente: Elaboración propia.

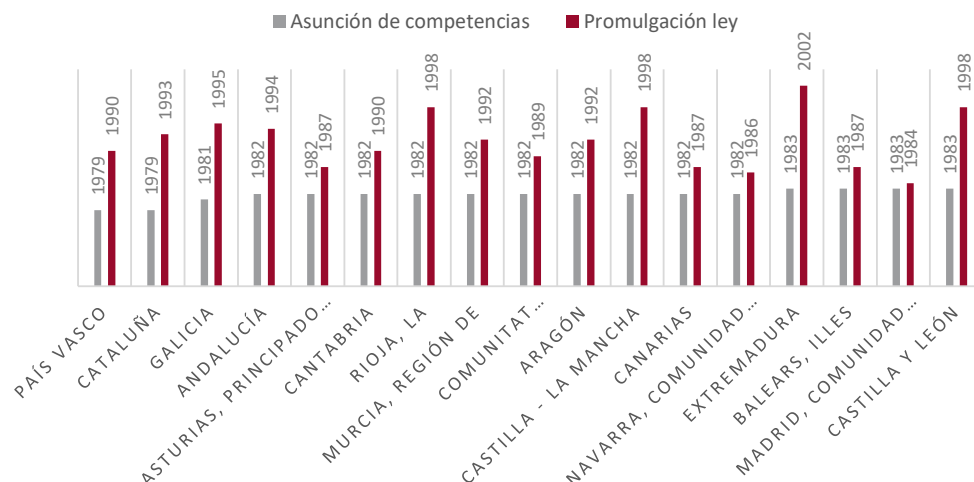


FIG. 4/ Relación entre la asunción de competencias, y la promulgación de las primeras leyes de Ordenación del Territorio. (Años).

Fuente: Elaboración propia.

Tal y como se deduce de los cuadros precedentes, en un periodo de quince años prácticamente todas las CCAA se habían dotado de legislación propia sobre Ordenación del Territorio. Otra cosa bien distinta es el tiempo que necesitarían y que aún necesitarán muchas de ellas para desarrollar sus propios instrumentos de planificación territorial si se tiene en cuenta la tendencia. Así, mientras que el 82,03% de los municipios españoles ya disponen de un Plan urbanístico de carácter general, todavía hoy, cuarenta años después de promulgarse la Constitución, 6 de las 17 CCAA (es decir, casi un 40% de las mismas) no posee un instrumento de ordenación del territorio de ámbito regional. Y tampoco se evidencia que muchos de los instrumentos que se han aprobado constituyan verdaderos planes de ordenación del territorio, o que sean capaces de desplegar las medidas que harían efectivos los objetivos de este tipo de instrumentos. De hecho, cada vez son más las voces autorizadas que reivindican un desarrollo más equilibrado del territorio, tanto desde el punto de vista económico, como medioambiental y social y unas mayores y mejores relaciones entre lo rural y lo urbano y que critican la inexistencia de verdaderas estrategias eficaces de ordenación del territorio para abordar, en España, sus múltiples retos (SERRANO, 2015, págs. 85 a 138).

Baste recordar los compromisos internacionales suscritos en los últimos años por España, destacando la Agenda 2030, que reclama el cumplimiento de los denominados “Objetivos de Desarrollo Sostenible” (ODS) y las dos Agendas Urbanas internacionales (la de las NN.UU.

adoptada mediante la Declaración de Quito en octubre de 2016 y la de la UE, acordada por el Pacto de Ámsterdam, en el mes de mayo del mismo año). El ODS 11, que persigue ciudades sostenibles, inclusivas, seguras y resilientes, unido a todos aquellos otros con los que conecta transversalmente, se conseguirá difícilmente sin una visión estratégica del territorio, que únicamente podrá aportar la Ordenación del Territorio. En este sentido, la Agenda Urbana Española (22 de febrero de 2019), reconocida por el Gobierno como una de las más importantes políticas palanca del Plan de Acción del Gobierno de España para la implementación de la Agenda 2030, dedica apartados específicos a la ordenación del suelo, tanto a nivel de diagnóstico, como de marco estratégico, acciones a impulsar e indicadores de evaluación y seguimiento.

#### 4.2. La legislación autonómica vigente y los instrumentos de ordenación del territorio.

De las 17 leyes que podrían denominarse de “primera generación” (es decir, las que se aprobaron inmediatamente después de la promulgación de la Constitución de 1978), sólo seis permanecen vigentes a día de hoy. La cantidad de normas “renovadas” no es tal, de todas maneras, ya que en algunos casos la Ley vigente no deja de ser un Texto Refundido. De modo que un total real de 6 Leyes autonómicas en materia de ordenación del territorio se ha aprobado en este último decenio del siglo. La

heterogeneidad es elevada, como suele ocurrir habitualmente con la legislación autonómica y se muestra ya desde el principio, cuando se trata de definir la propia disciplina. Algunas normas definen la Ordenación del Territorio en el articulado, otras en la Exposición de Motivos, otras sólo cuando fijan los objetivos a conseguir por la Ley, incluyendo algunas que, directamente no incluyen ninguna precisión al respecto.

El siguiente cuadro (ver FIG. 5) identifica las CCAA cuyas normas (referenciadas en la FIG. 6) abordan explícitamente el concepto de “Ordenación del Territorio”, o los objetivos que se persiguen con él (color verde), y las que no (color rojo).

Andalucía (Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio, art. 2); Aragón (Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, art. 2), Baleares (Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial, artículo 1), Castilla y León (Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio, art. 2), Navarra (Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, art. 27) y el País Vasco (Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio, Exposición de Motivos) contienen definiciones amplias de los objetivos específicos y particulares que se atribuyen a la Ordenación del Territorio. Así:

CCAA	DEFINICIÓN/ CONCEPTO	OBJETIVOS
Andalucía		
Aragón		
Asturias, Principado de		
Baleares, Illes		
Canarias		
Cantabria		
Castilla y León		
Castilla La Mancha		
Cataluña		
Comunitat Valenciana		
Extremadura		
Galicia		
Madrid, Comunidad de		
Murcia, Región de		
Navarra, Comunidad Foral de		
País Vasco		
Rioja, La		

FIG. 5/ Cuadro sintético por CCAA de definición de conceptos y objetivos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación autonómica.

**Andalucía** hace referencia al objetivo general de

“contribuir a la cohesión e integración de la Comunidad Autónoma y a su desarrollo equilibrado”, y a los “objetivos específicos de”  
a) La articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma [y]  
b) La distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural.”

**Aragón** alude a los

“principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental” para “garantizar los siguientes objetivos:

- a) Establecer condiciones de calidad de vida equivalentes para todos los habitantes de la Comunidad Autónoma con independencia de su lugar de residencia, haciendo efectiva la cohesión territorial y social.
- b) Promover el desarrollo sostenible de la Comunidad Autónoma, haciendo compatible en todo su territorio la gestión, protección y mejora del patrimonio natural y cultural con la competitividad económica, el fortalecimiento de la cohesión social y el equilibrio demográfico.
- c) Asignar racionalmente los usos del suelo en función de las aptitudes del medio físico y de las necesidades de la población, así como proporcionar criterios de interés general y social para la ubicación de las infraestructuras, los equipamientos y los servicios, fomentando la coordinación de los sectores implicados”.

**Baleares** atribuye los siguientes objetivos a la “ordenación territorial”:

- a) Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
- b) Disponer una estructura espacial adecuada que permita conseguir un desarrollo socioeconómico compatible con la utilización racional de los recursos naturales [y]
- c) Garantizar la protección y la mejora del medio ambiente.”

**Castilla y León** por su parte, encaja en la Ordenación del Territorio

“la promoción de su desarrollo equilibrado y sostenible, el aumento de la cohesión económica y social y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, así como la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural.”

**Navarra** no sólo incluye el concepto:

“Se entiende por Ordenación del Territorio, a los efectos de lo previsto en esta ley foral, el conjunto de criterios expresamente formulados, normas y planes que orienten y regulen las actuaciones y asentamientos sobre el territorio, en función del

objetivo de conseguir una adecuada relación entre territorio, medio ambiente, población, actividades, servicios e infraestructuras”, sino que define también sus objetivos. Son “los de definir la estructura territorial, perseguir la utilización racional y equilibrada del territorio, vertebrar el territorio mediante el establecimiento de infraestructuras y conexiones de comunicación, e insertar el desarrollo equilibrado y sostenible de sus diferentes partes en un conjunto coordinado y armónico que incida en el mejor desarrollo de toda la Comunidad Foral.”

**El País Vasco** utiliza su Exposición de motivos para señalar que:

“Dentro del concepto de Ordenación del Territorio se integran el conjunto de actuaciones diseñables y realizables en orden a conseguir la más racional utilización del suelo y de sus recursos, incluida la definición de las relaciones que han de establecerse entre las distintas instancias cuya actividad ha de incidir sobre los espacios territoriales.

A través de la política de Ordenación del Territorio se ha de perseguir, de manera inmediata, la definición de los usos aceptables o potenciables en función de cada tipo de suelo, y a través de tal definición, la consecución de las infraestructuras precisas, el acceso de la población a los equipamientos sanitarios, docentes, administrativos, comerciales etc., la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

Los objetivos íntimos de la política de Ordenación del Territorio, a los que habrán de dirigirse las actuaciones anteriormente definidas, no son otros que el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones y la mejora de la calidad de vida, con eliminación de las grandes diferencias existentes entre los diferentes sectores de población.”

Por su parte, **Asturias** (Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y urbanismo, art. 1), y **Cantabria** (Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, art. 2) contienen una regulación bastante similar entre sí, pero de marcado carácter instrumental. Así:

**Asturias** hace referencia al objeto de la Ley, y no en sí de la Ordenación del Territorio y menciona la necesidad de

“crear los instrumentos necesarios para la coordinación de la política territorial y la ordenación del espacio, con el fin de establecer una utilización racional del territorio asturiano y proteger el medio ambiente, mejorar la calidad de vida y contribuir al equilibrio territorial”. También menciona la

necesidad de “Regular la actividad urbanística, en el marco de una Ordenación del Territorio basada en el equilibrio entre bienestar económico y desarrollo sostenible.”

**Cantabria** define la ordenación territorial como aquella que

“comprende la elaboración y aprobación de los instrumentos necesarios para planificar y plasmar en el territorio la política económica y medioambiental de la Comunidad Autónoma de Cantabria”.

También es escueta la regulación contenida a este respecto por la normativa de **La Rioja** (Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, art. 14), que entiende por “Ordenación del Territorio”, una

“política de gobierno” que debe tratar de “conseguir una adecuada relación entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras y medio ambiente, que garantice un desarrollo equilibrado y sostenible de toda la Comunidad Autónoma.”

**Canarias** (Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos, art. 10) y **Extremadura** (Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, artículo 2) reconocen de manera escueta que la ordenación territorial es una función pública que corresponde a la comunidad autónoma y demás Administraciones competentes. También incluye esa misma precisión la Comunidad Autónoma de **Madrid** (Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo) si bien en el art. 13 se mencionan los siguientes contenidos específicos de la Ordenación del Territorio:

“Las determinaciones de ámbito regional dirigidas a mejorar las condiciones de vida en colectividad y a armonizar el desarrollo económico-social con el medio ambiente en general, la preservación de la naturaleza y la protección del patrimonio histórico y cultural”.

**Galicia** (Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia) utiliza la Exposición de motivos y el art. 2 para incluir en la Ordenación del Territorio, los siguientes contenidos:

“los criterios expresamente formulados, que regulen las actuaciones y los asentamientos sobre el territorio, a fin de conseguir una adecuada interrelación entre población, actividades, servicios e infraestructuras con el territorio gallego en que se implantan, coordinando las actuaciones sobre el territorio de los distintos órganos y diferentes administraciones públicas.”



**Murcia** (Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística) usa una terminología similar a la de la Carta europea de Ordenación del Territorio cuando incluye el siguiente concepto en el art. 19:

“La Ordenación del Territorio constituye la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y medioambientales con incidencia territorial, formulada mediante los instrumentos oportunos definidos en la presente ley.”

Como puede observarse, destacan aspectos comunes en estas definiciones: elaboración y aprobación de instrumentos; políticas económicas, sociales, culturales y medioambientales; función pública; criterios formulados para regular el territorio; expresión espacial de políticas; conjunto de actuaciones, etc. Y en muchas de ellas se puede intuir la influencia de la Carta Europea de Ordenación del Territorio. También son comunes algunos objetivos como la asignación racional de los usos del suelo; el desarrollo socio-económico; el desarrollo equilibrado y sostenible; la calidad de vida; la cohesión social; la gestión responsable de recursos naturales; la protección del medio ambiente, etc. Igualmente se corresponden estos objetivos con los fijados por la mencionada Carta Europea (el desarrollo socio-económico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente).

Pero también se observan diferencias, aunque no sean muy relevantes. De hecho, si se analizan los diferentes instrumentos de ordenación que regulan, y más allá de las concretas denominaciones con las que cada Ley autonómica los identifica, puede extraerse un esquema muy similar. En todas ellas existe un Plan de escala regional (de aplicación a todo el territorio autonómico), otros instrumentos de escala subregional (comarcales, provinciales u otros) y una serie de planes vinculados a materias sectoriales concretas. Mediante la necesaria labor de síntesis que requiere un análisis de

estas características, y con independencia de la terminología particularmente atribuida, el esquema de los instrumentos de planificación territorial autonómico sería el siguiente:

- Directrices y Planes a escala regional/ autonómica: son verdaderas Estrategias que incluyen determinaciones vinculantes para el resto de los instrumentos de planificación, pero también meras recomendaciones.
- Directrices y Planes subregionales; disfrutan de muchas de las características de las Directrices y Planes anteriores, pero su ámbito territorial es inferior y suele venir determinado por su homogeneidad física, funcional, o por una previa delimitación de carácter administrativo.
- Planes Territoriales, Proyectos, Programas y Zonas de Interés Regional, todos ellos de marcado carácter sectorial<sup>5</sup>: son figuras de naturaleza operativa que ordenan e incluyen actuaciones para determinados ámbitos sectoriales concretos. Pueden quedar referidos a todo el territorio regional, a escala local e incluso a áreas más concretas.

Mención especial merecen, al ser España un país eminentemente costero, los Planes de Ordenación del Litoral. Son abordados como unos instrumentos específicos en el caso de Andalucía y Cantabria. Murcia, por ejemplo, regula la Ordenación de Litoral en un título distinto a los instrumentos de Ordenación del Territorio, estableciendo para su desarrollo la figura de los Planes de Ordenación de Playas. En el caso de las Comunidades Autónomas insulares y para dar respuesta a su especial morfología, tanto Baleares como Canarias establecen la figura del Plan Insular para la Ordenación del Territorio delimitado por cada una de las islas.

A continuación se especifican de manera sintética los diferentes instrumentos regulados en cada Comunidad Autónoma a partir de la legislación vigente.

<sup>5</sup> Dentro de estos la casuística es muy elevada. Hay Comunidades Autónomas que consideran como instrumentos específicos de ordenación los Planes y Proyectos de Interés General (Aragón, Cantabria), mientras que otras los configuran como Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio, pero no específicamente instrumentos de Ordenación del Territorio (Andalucía, Canarias). Igualmente algunas CCAA denominan a estos Proyectos de Interés Regional como proyectos específicamente sectoriales (Galicia y Navarra). Algo parecido ocurre con los Planes de Ordenación

de los Recursos o Espacios Naturales. Mientras que algunas CCAA no consideran como instrumentos de ordenación los planes de los espacios naturales (Canarias), otras entienden que son Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y considerados instrumentos concretos de Ordenación Territorial (Navarra), o directamente planes de ordenación territorial con la denominación de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (Asturias, Castilla y León), o Planes de Ordenación del Medio Físico (Galicia).

CCAA	NORMA VIGENTE	ART.	INSTRUMENTOS REGULADOS
Andalucía	Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.	Art. 5	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Plan de Protección de Litoral de Andalucía. Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.
Aragón	Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.	Art. 5	Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón. Directrices de Ordenación Territorial (carácter zonal o especial). Programas de Gestión Territorial. Planes y Proyectos de Interés General de Aragón.
Asturias, Principado de	Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.	Art. 25 y ss	Directrices de Ordenación Territorial (regionales, subregionales, sectoriales). Programas de actuación territorial. Planes Territoriales Especiales de carácter supramunicipal. Catálogo de núcleos rurales. Evaluaciones de impacto. Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Asturias.
Baleares, Illes	Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial.	Art. 3	Directrices de Ordenación Territorial. Planes territoriales insulares. Planes directores sectoriales.
Canarias	Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.	Art. 83	Directrices de ordenación. Planes Insulares. Planes territoriales (parciales y especiales).
Cantabria	Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.	Art. 10 y DA 4ª	Plan Regional de Ordenación Territorial. Normas Urbanísticas Regionales. Proyectos Singulares de Interés Regional. Planes Especiales. Plan de Ordenación del Litoral.
Castilla y León	Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.	Art. 5 y ss	Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León. Directrices de Ordenación de ámbito subregional. Planes (sectoriales y territoriales) y Proyectos Regionales. Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.
Castilla La Mancha	Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.	Art. 17	Planes de Ordenación del Territorio, (integral o sectorial). Planes de Singular Interés. Planes Especiales (complementan o incluso modifican el planeamiento territorial). Proyectos de singular interés.
Cataluña	Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial.	Art. 4,12,19 bis,	Plan Territorial General. Planes territoriales parciales. Planes territoriales sectoriales. Planes directores territoriales.
Comunitat Valenciana	Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.	Art. 14	Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. Los planes de acción territorial. Actuaciones territoriales estratégicas.
Extremadura	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. (Próximamente entrará en vigor la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.)	Art. 47	Directrices de Ordenación Territorial. Planes Territoriales. Proyectos de Interés Regional.

CCAA	NORMA VIGENTE	ART.	INSTRUMENTOS REGULADOS
Galicia	Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia.	Art. 4	Directrices de Ordenación del Territorio. Planes territoriales integrados. Programas coordinados de actuación. Planes y proyectos sectoriales. Planes de ordenación del medio físico.
Madrid, Comunidad de	Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.	Art. 14	Plan Regional de Estrategia Territorial. Programas Coordinados de la Acción Territorial. Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural.
Murcia, Región de	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.	Art. 20, 49 y 59	Directrices de Ordenación Territorial. Planes de Ordenación Territorial. Programas de Actuación Territorial. Actuaciones de Interés Regional. Planes de Ordenación de Playas Estrategias territoriales
Navarra, Comunidad Foral de	Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo.	Art. 28	Estrategia Territorial de Navarra. Planes de Ordenación Territorial. Planes Directores de Acción Territorial. Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal. Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio.
País Vasco	Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.	Art. 2	Directrices de Ordenación Territorial. Planes Territoriales Parciales. Planes Territoriales Sectoriales.
Rioja, La	Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.	Art. 15	Estrategia Territorial de La Rioja. Directrices de Actuación Territorial. Zonas de Interés Regional. Proyectos de Interés Supramunicipal.

FIG. 6 / **Leyes de Ordenación del Territorio actuales e instrumentos regulados en ellas.**

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación autonómica.

## 5. Los Planes de Ordenación del Territorio aprobados y vigentes

No cabe duda de que la numerosa legislación en materia de Ordenación Territorial autonómica ha dotado a las CCAA de herramientas suficientes para poder desarrollar sus competencias exclusivas en esta materia. La realidad muestra en la práctica, sin embargo, un panorama bastante desigual.

De las 17 CCAA, 11 (Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Illes Balears, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Valencia, Galicia, Navarra y País Vasco) cuentan ya con instrumentos de escala regional o autonómica que resultan aplicables a todo su ámbito territorial. No obstante, las diferencias entre ellos, su propia naturaleza, vinculación y principales objetivos son elevadas. Así, sería muy difícil poner al mismo nivel, por ejemplo, las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León y las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco. Tampoco se parecen mucho el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y

el Plan Territorial General de Cataluña, aunque compartan casi la misma terminología.

Otro dato interesante es que las CCAA que disponen de un instrumento de ordenación del territorio a escala regional y, por tanto, en la cúspide del sistema jerárquico de este tipo de planificación, son las que en mayor medida han aprobado también instrumentos de ámbito subregional o planes para zonas territoriales muy características, como podría ser la alta montaña o zonas de especial interés natural con incidencia en su territorio.

4 CCAA sólo cuentan con instrumentos de ordenación del territorio de carácter subregional, o atinentes a la ordenación del litoral (Cantabria, Extremadura, Región de Murcia y La Rioja) y finalmente 2 CCAA (Madrid y Castilla La Mancha) aún no disponen de ningún tipo de instrumento de Ordenación Territorial, siquiera sea a escala provincial o comarcal. Debe señalarse que no se incluyen en este artículo los numerosísimos planes de ordenación territorial de carácter sectorial, proyectos de interés regional o instrumentos

de similares características que, con diferente terminología, se han ido aprobando por todas las CCAA. Dado su número, heterogeneidad y dispersión (tanto por sus variados objetos, contenidos y ámbito territorial afectado), y su naturaleza típicamente operativa y para sectores muy concretos, no se ha considerado que aporten información relevante al objeto de este breve artículo<sup>6</sup>.

Por último, se destaca que la mayoría de las CCAA que disponen de litoral se han dotado ya de instrumentos específicos para ordenar el mismo. Así ocurre en Andalucía, el Principado de Asturias, Cantabria, Cataluña, Galicia, la Región de Murcia y el País Vasco. En concreto, las dos CCAA insulares han desarrollado planes específicos para el territorio de cada una de las islas.

El siguiente cuadro (ver FIG. 7) hace un análisis de aquellos instrumentos de ámbito regional y subregional que, con carácter general (Directrices, Estrategias...) y parcial (Planes Territoriales...), se han aprobado por las distintas CCAA, especificando su fecha de aprobación y la de publicación en algún medio oficial. Se excluyen del cuadro, y como ya se dijo más arriba, los Planes, Programas y Proyectos de interés regional o todos aquellos que tienen carácter sectorial y no constituyan Planes de Ordenación del litoral.

Se aporta también como complemento gráfico una serie de mapas donde se establece la delimitación espacial de todos los instrumentos que se han analizado en el cuadro anterior (no aparecen, por tanto, los mapas correspondientes a las dos CCAA que carecen de instrumentos aprobados a día de hoy).

CCAA	INSTRUMENTO	ÁMBITO	APROBACIÓN DEFINITIVA	FECHA PUBLICACIÓN
ANDALUCÍA	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA).	Regional	28/11/2006	BOJA 29/12/2006
	Directrices Regionales del Litoral de Andalucía (derogada y aplicable sólo en parte).	Litoral	17/04/1990	BOJA 18/05/1990
	Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada.	Subregional	27/12/1999	BOJA 28/03/2000
	Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería.	Subregional	30/07/2002	BOJA 10/10/2002
	Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura de la provincia de Jaén.	Subregional	22/07/2003	BOJA 30/09/2003
	Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana.	Subregional	09/12/2003	BOJA 03/02/2004
	Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz.	Subregional	27/07/2004	BOJA 08/09/2004
	Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva.	Subregional	27/06/2006	BOJA 17/07/2006
	Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga.	Subregional	18/07/2006	BOJA 03/10/2006
	Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense.	Subregional	03/02/2009	BOJA 24/03/2009
	Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla.	Subregional	09/06/2009	BOJA 09/07/2009
	Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Málaga	Subregional	21/07/2009	BOJA 23/07/2009
	Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de la provincia de Cádiz.	Subregional	16/04/2011	BOJA 19/05/2011
	Plan de Ordenación del Territorio de La Janda (Cádiz).	Subregional	08/11/2011	BOJA 21/12/2011

<sup>6</sup> Las materias referidas en los planes sectoriales incluyen temas tan dispares que van desde ordenación de recursos naturales, residuos, forestales, calidad del aire, energía...

hasta temas de infraestructuras, equipamientos comerciales de gran superficie, industriales, turísticos o enclaves logísticos.



CCAA	INSTRUMENTO	ÁMBITO	APROBACIÓN DEFINITIVA	FECHA PUBLICACIÓN
ANDALUCÍA	Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Almería.	Subregional	29/11/2011	BOJA 04/01/2012
	Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar.	Subregional	20/12/2011	BOJA 19/03/2012
	Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada	Subregional	20/12/2011	BOJA 01/02/2012
	Plan de Ordenación del Territorio del Sur de Córdoba.	Subregional	10/01/2012	BOJA 22/03/2012
	Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Jaén.	Subregional	14/10/2014	BOJA 03/11/2014
ARAGÓN	Directrices Generales de la Ordenación del Territorio de Aragón.	Regional	16/07/1998 (Ley)	BOA 29/07/1998
	Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón.	Regional	02/12/2014	BOA 12/12/2014
	Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés.	Subregional	13/12/2005	BOA 28/12/2005
	Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca del Matarraña/Matarranya.	Subregional	21/10/2008	BOA 06/11/2008
ASTURIAS, PRINCIPADO DE	Directrices Regionales de Ordenación del Territorio.	Regional	24/01/1991	BOPA 23/02/1991
	Directrices Subregionales de ordenación del territorio para la Franja Costera.	Litoral	16/12/1993	BOPA 16/02/1994
	Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral de Asturias (POLA).	Litoral	23/05/2005	BOPA 25/08/2005
	Plan Territorial Especial del Suelo no Urbanizable de Costas (PESC).	Litoral	23/09/2016	BOPA 16/11/2016
BALEARS, ILLES	Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias.	Regional	03/04/1999	BOIB 17/04/1999
	Plan Territorial Insular de la Isla de Mallorca.	Subregional	13/12/2004	BOIB 31/12/2004
	Plan Territorial Insular de Menorca.	Subregional	25/04/2003	BOIB 16/05/2003
	Plan Territorial Insular de Ibiza y Formentera.	Subregional	21/03/2005	BOIB 31/03/2005
CANARIAS	Directrices de Ordenación General.	Regional	14/04/2003	BOC 15/04/2003
	Plan Insular de Tenerife.	Subregional	16/10/2002	BOC 19/10/2002
	Plan Insular de La Palma.	Subregional	11/03/2011	BOC 01/04/2011
	Plan Insular de La Gomera.	Subregional	27/04/2011	BOC 26/05/2011
	Plan Insular de El Hierro.	Subregional	27/10/2011	BOC 27/07/2012
	Plan Insular de Gran Canaria.	Subregional	11/11/2003	BOC 11/06/2004
	Plan Insular de Fuerteventura.	Subregional	02/04/2001	BOC 22/08/2001
	Plan Insular de Lanzarote.	Subregional	09/04/1991	BOC 17/06/1991
CANTABRIA	Plan de Ordenación del Litoral (Ley 2/2004, de 27 de septiembre).	Litoral	27/09/2004	BOC 28/09/2004
CASTILLA Y LEÓN	Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León.	Regional	17/06/2008	BOCYL 24/06/2008
	Directrices de Ordenación de Ámbito subregional de la Montaña Cantábrica Central en Castilla y León.	Subregional	29/03/2011	BOCYL 14/04/2011
	Directrices de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional de Valladolid y entorno.	Subregional	02/08/2001	BOCYL 08/08/2001

CCAA	INSTRUMENTO	ÁMBITO	APROBACIÓN DEFINITIVA	FECHA PUBLICACIÓN
CASTILLA Y LEÓN	Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Segovia y entorno.	Subregional	20/10/2005	BOCYL 26/10/2005
	Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de la Provincia de Palencia.	Subregional	23/01/2009	BOCYL 28/01/2009
	Plan Regional de Ámbito Territorial "Valle de Duero".	Subregional	27/05/2010	BOCYL 02/06/2010
	Plan Regional de Ámbito Territorial del Puerto de San Isidro.	Subregional	15/01/2004	BOCYL 21/01/2004
	Plan Regional de Ámbito Territorial Zamora-Duero.	Subregional	02/09/2010	BOCYL 08/09/2010
CASTILLA LA MANCHA				
CATALUÑA	Plan Territorial General de Cataluña.	Regional	16/03/1995	DOGC 31/03/1995
	Plan Territorial Parcial de Ponent (Terres de Lleida).	Subregional	24/07/2007	DOGC 05/10/2007
	Plan Territorial Parcial Metropolitano de Barcelona.	Subregional	20/04/2010	DOGC 12/05/2010
	Plan Territorial Parcial de L'Alt Pirineu y Aran.	Subregional	25/07/2006	DOGC 07/09/2006
	Plan Territorial Parcial de las Comarcas de Girona.	Subregional	14/09/2010	DOGC 15/10/2010
	Plan Territorial Parcial de las Comarcas Centrales.	Subregional	16/09/2008	DOGC 22/10/2008
	Plan Territorial Parcial de Les Terres de l'Ebre.	Subregional	27/07/2010	DOGC 19/08/2010
	Plan Territorial Parcial de El Camp de Tarragona.	Subregional	12/01/2010	DOGC 03/02/2010
	Plan Director Territorial de L'Alt Penedès.	Subregional	16/09/2008	DOGC 22/10/2008
	Plan Director Urbanístico del Sistema Costero.	Litoral	23/05/2005	DOGC 16/06/2005
COMUNITAT VALENCIANA	Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.	Regional	13/01/2011	19/01/2011
EXTREMADURA	Plan Territorial Campo Arañuelo.	Subregional	21/11/2008	DOE 27/11/2008
	Plan Territorial del Área de Influencia del Embalse de Alqueva.	Subregional	11/09/2009	DOE 18/09/2009
	Plan Territorial de La Vera.	Subregional	21/11/2008	DOE 27/11/2008
	Plan territorial de Sierra de Gata.	Subregional	16/05/2017	DOE 22/05/2017
GALICIA	Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia.	Regional	10/02/2011	DOG 22/02/2011
	Plan de Ordenación del Litoral.	Litoral	10/02/2011	DOG 23/02/2011
MADRID, COMUNIDAD DE				
MURCIA, REGIÓN DE	Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia.	Litoral	18/06/2004	BORM 25/06/2014

CCAA	INSTRUMENTO	ÁMBITO	APROBACIÓN DEFINITIVA	FECHA PUBLICACIÓN
NAVARRA, COMUNIDAD FORAL DE	Estrategia Territorial de Navarra.	Regional	21/06/2005	BON
	Plan de Ordenación Territorial, POT 1 – Pirineo.	Subregional	21/07/2011	BON 21/07/2011
	Plan de Ordenación Territorial, POT 2 – Navarra Atlántica.	Subregional	21/07/2011	BON 21/07/2011
	Plan de Ordenación Territorial, POT 3 – Área Central.	Subregional	21/07/2011	BON 21/07/2011
	Plan de Ordenación Territorial, POT 4 – Zonas Medias.	Subregional	21/07/2011	BON 21/07/2011
	Plan de Ordenación Territorial, POT 5 – Eje del Ebro.	Subregional	21/07/2011	BON 21/07/2011
PAÍS VASCO	Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.	Regional	11/02/1997	BOPV 12/02/1997
PAÍS VASCO	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Donostia-San Sebastián (Donostialdea-Bajo Bidasoa).	Subregional	27/07/2016	BOPV 12/08/2016
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Mungia.	Subregional	22/03/2016	BOPV 17/05/2016
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Gernika-Markina.	Subregional	01/03/2016	BOPV 19/04/2016
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Balmaseda-Zalla (Encartaciones).	Subregional	26/10/2011	BOPV 25/11/2011
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Durango.	Subregional	26/11/2011	BOPV 08/09/2011
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Igorre.	Subregional	14/09/2010	BOPV 25/10/2010
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Beasain-Zumarraga (Goierri).	Subregional	29/09/2009	BOPV 29/10/2009
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional del Bilbao Metropolitano.	Subregional	26/09/2006	BOPV 07/11/2006
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Zarautz-Azpeitia (Urola Costa).	Subregional	21/02/2006	BOPV 24/03/2006
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Mondragón-Bergara (Alto Deba).	Subregional	12/04/2005	BOPV 06/06/2005
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Eibar (Bajo Deba).	Subregional	12/04/2005	BOPV 06/06/2005
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Llodio.	Subregional	25/01/2005	BOPV 23/03/2005
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Álava Central.	Subregional	28/12/2004	BOPV 16/02/2005
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Laguardia (Rioja Alavesa).	Subregional	28/12/2004	BOPV 11/02/2005
	Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco.	Litoral	13/03/2007	BOPV 02/04/2007
RIOJA, LA	Plan Especial del Alto Oja.	Subregional	06/09/2005	BOR 27/09/2005

FIG. 7 /Relación de los instrumentos de Ordenación del Territorio aprobados por las distintas Comunidades Autónomas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las distintas web de las Consejerías con competencias en la materia

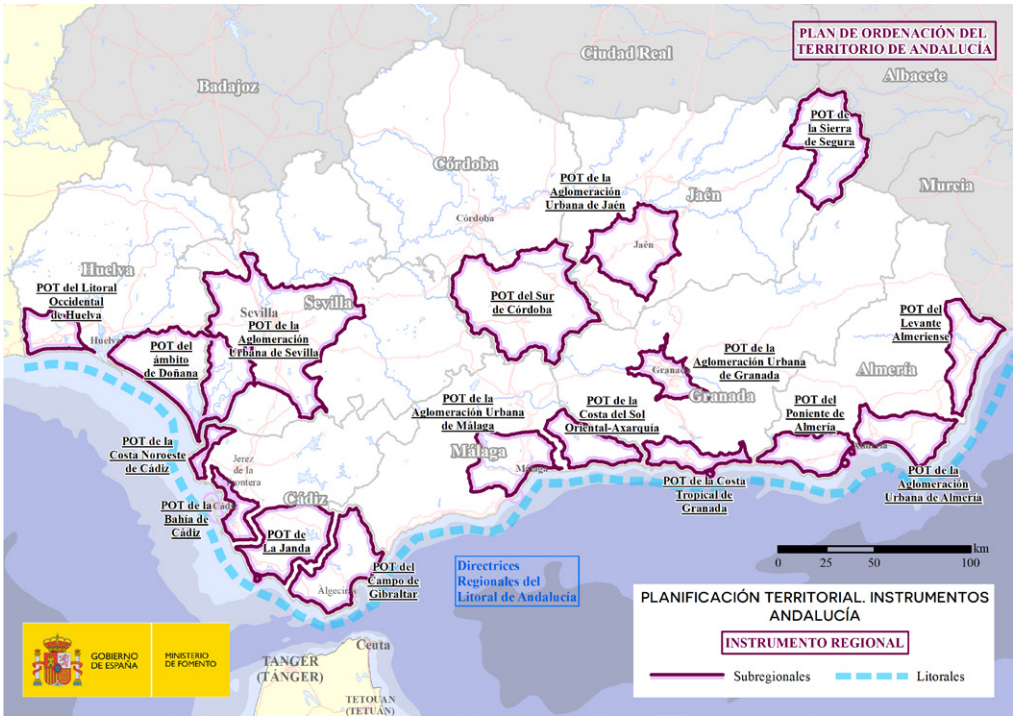


Fig. 8 /Planificación territorial. Andalucía.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

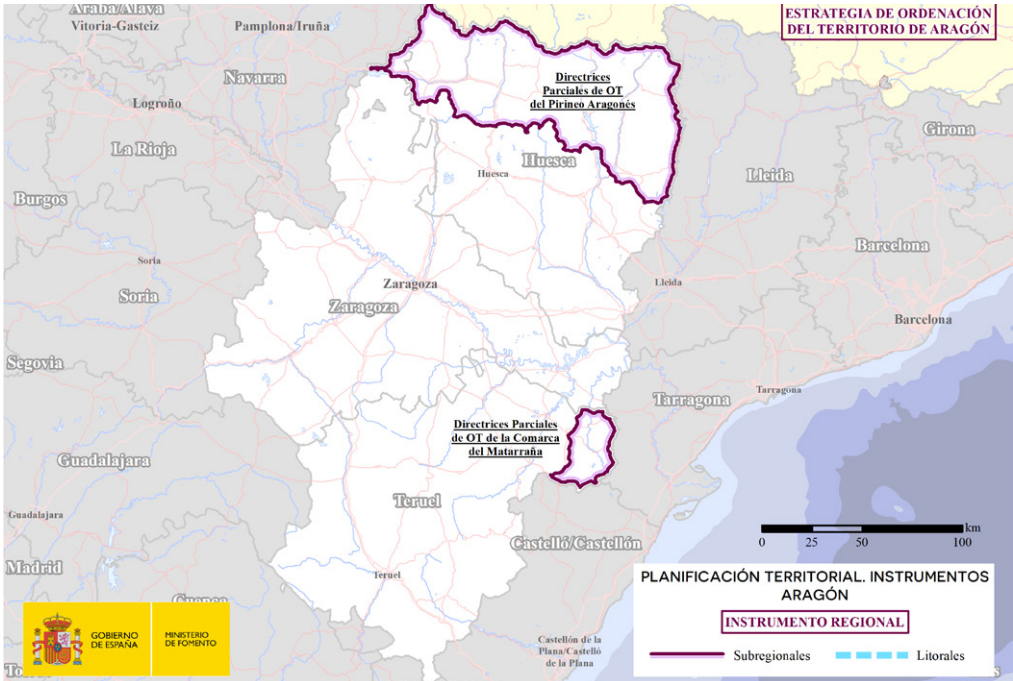


Fig. 9 /Planificación territorial. Aragón.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO



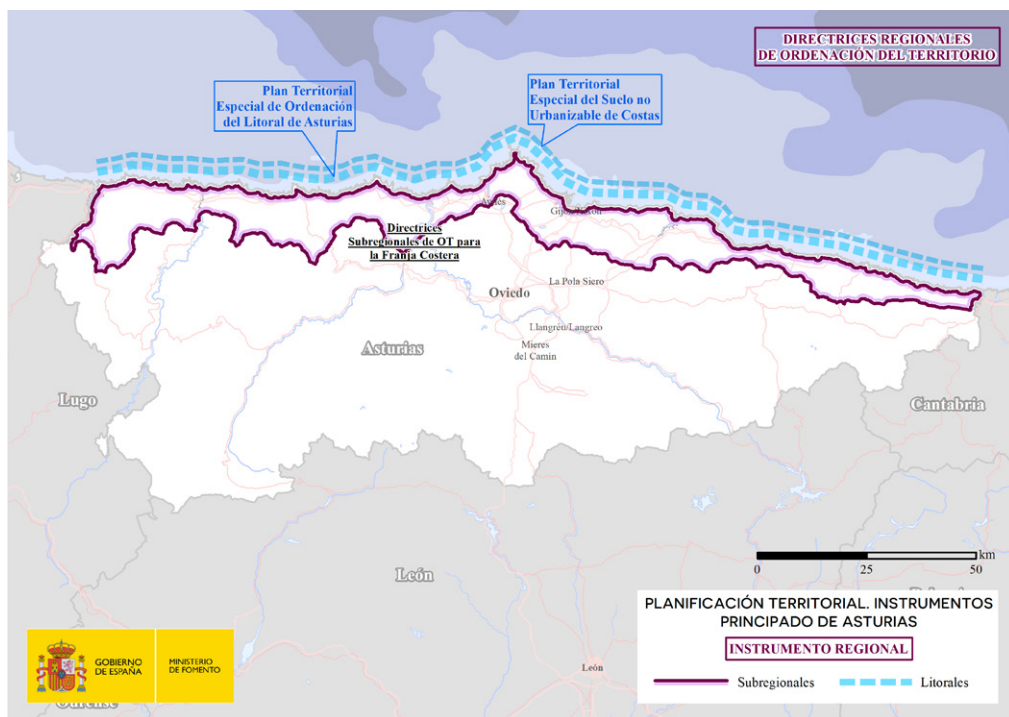


Fig. 10 /Planificación territorial. Principado de Asturias.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

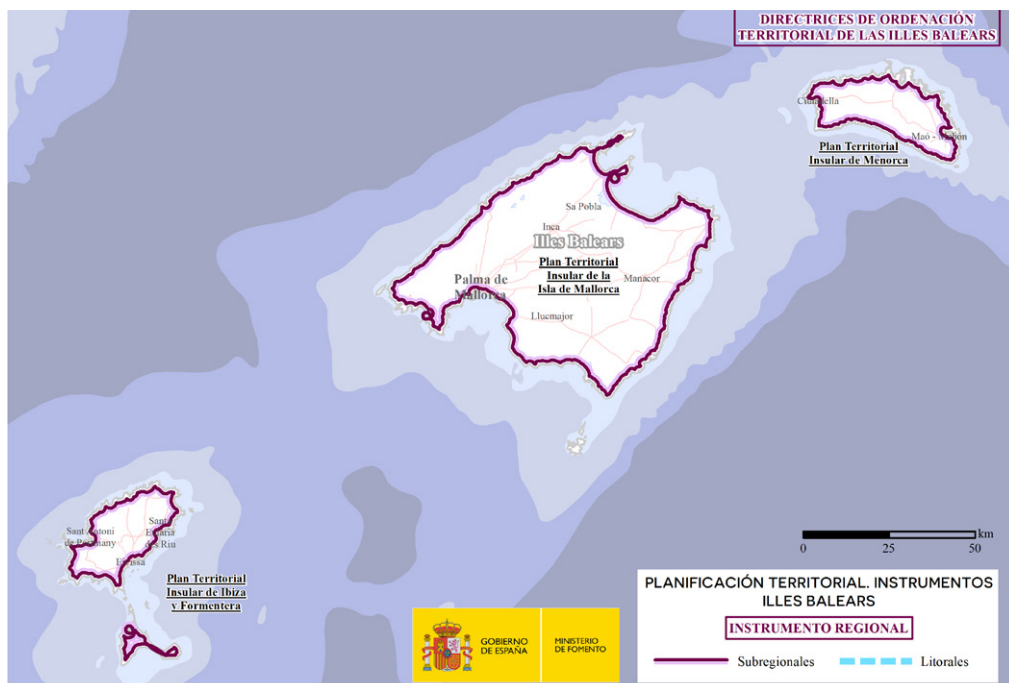


Fig. 11 /Planificación territorial. Illes Balears.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

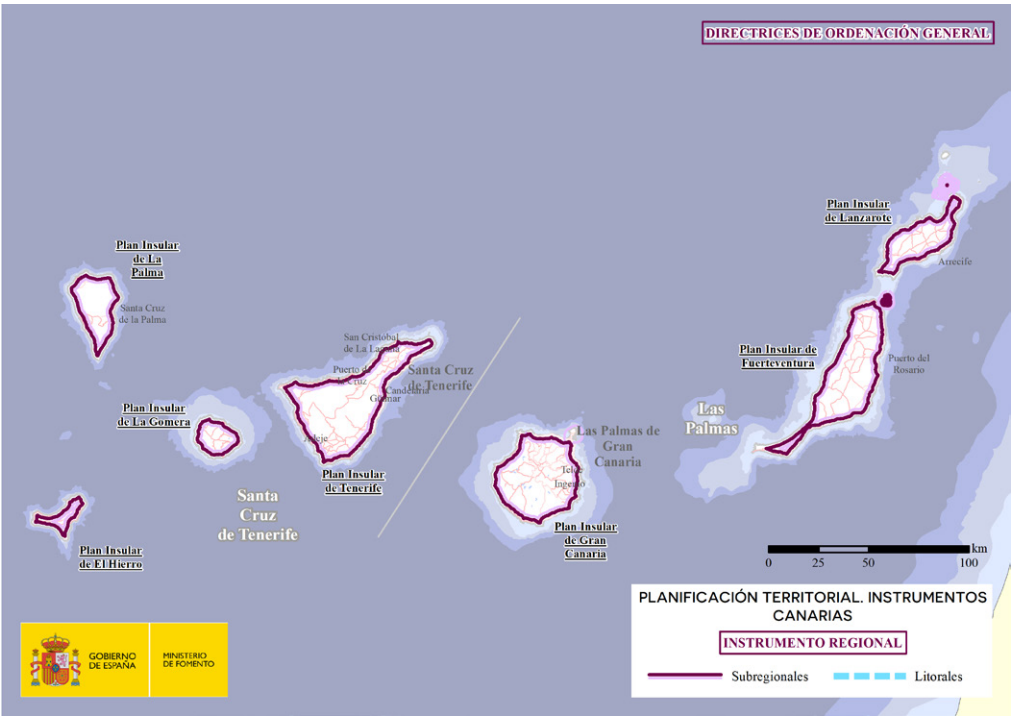


FIG. 12 /Planificación territorial. Canarias.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

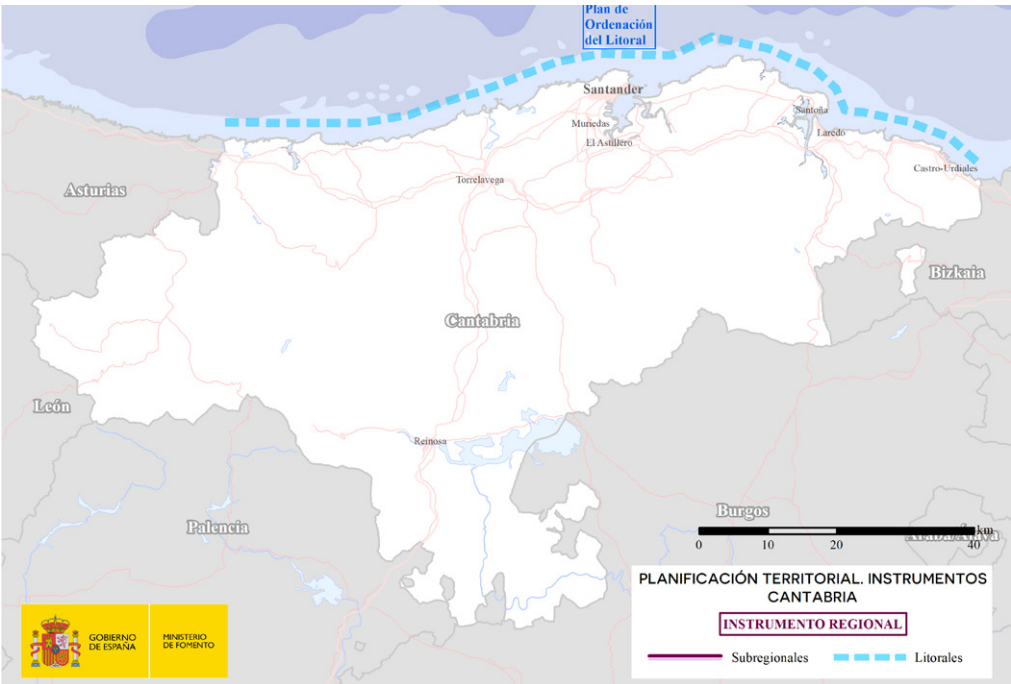


FIG.13 /Planificación territorial. Cantabria.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

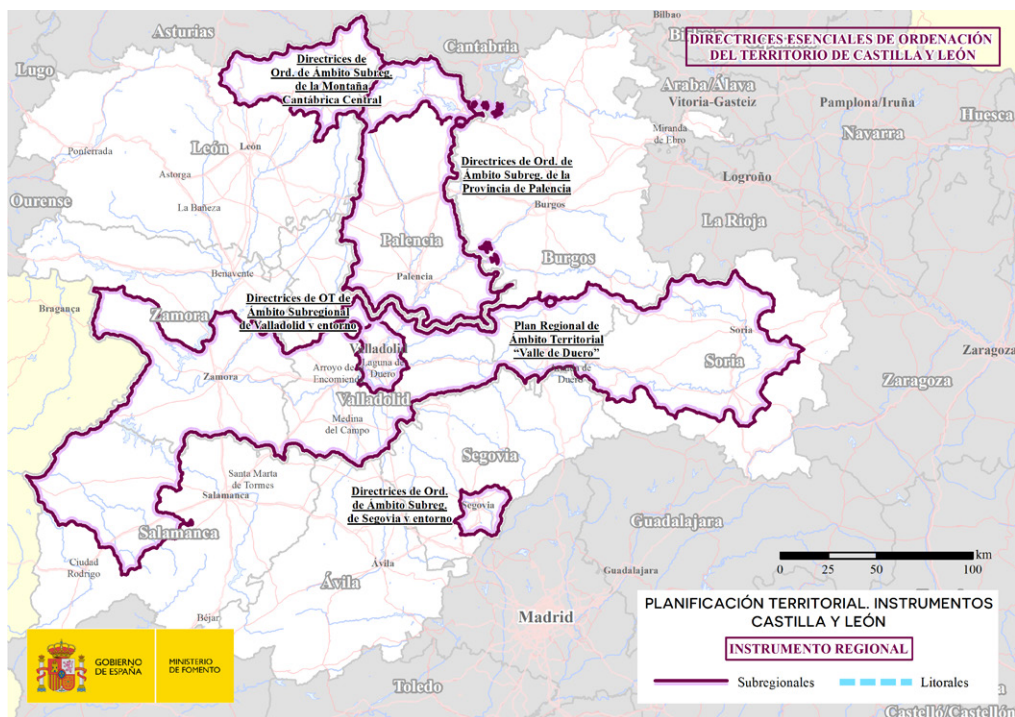


FIG. 14 /Planificación territorial. Castilla y León.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

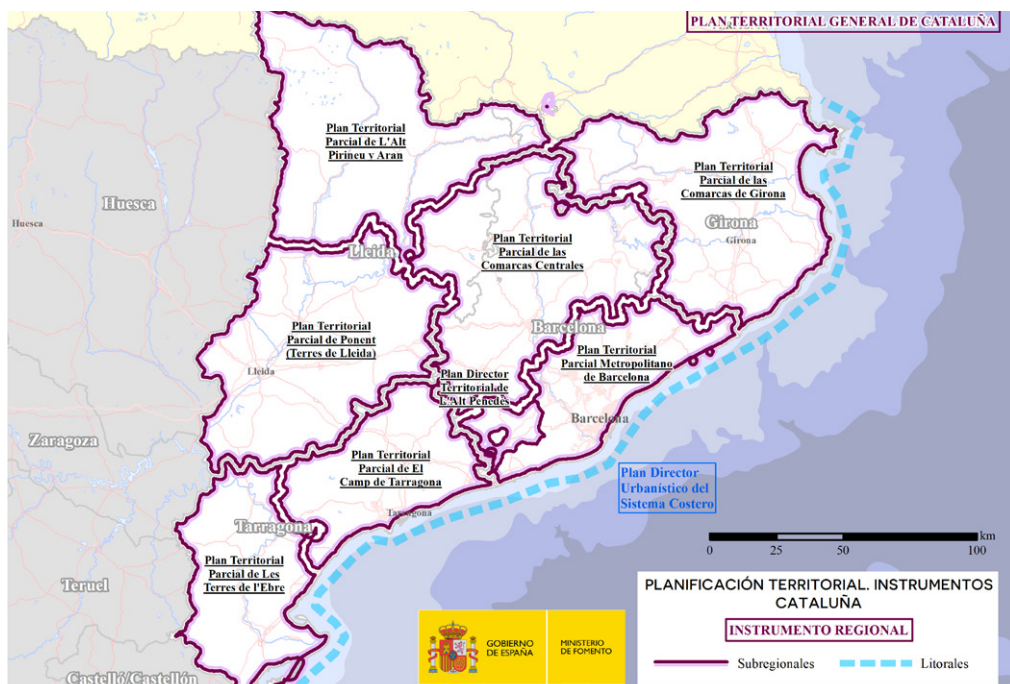


FIG. 15 /Planificación territorial. Cataluña.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO



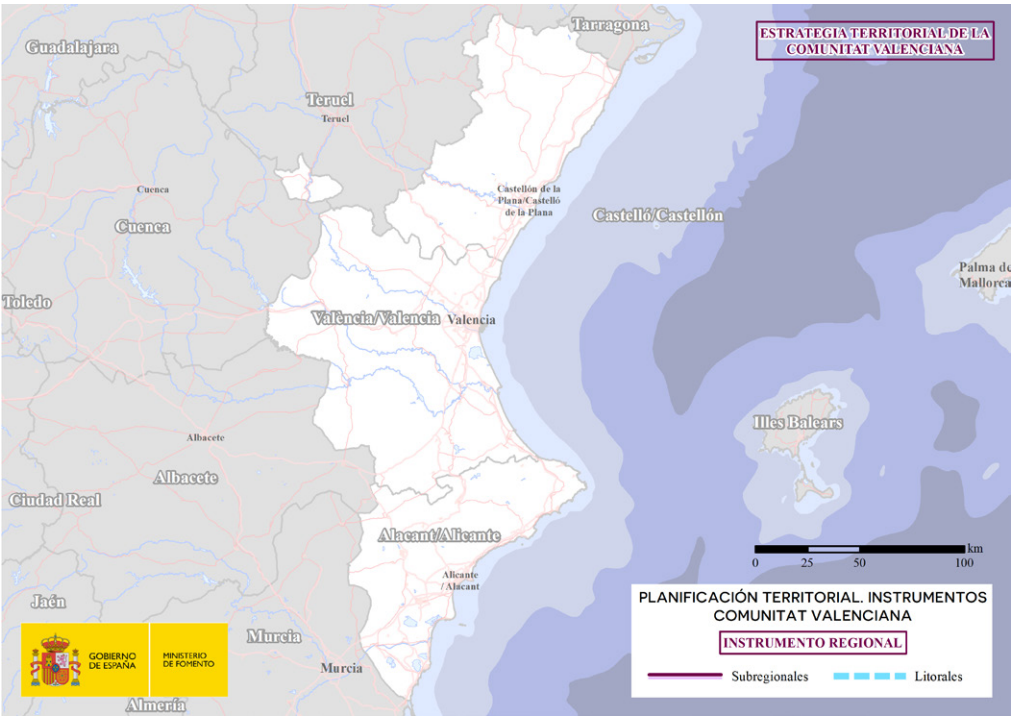


Fig. 16 /Planificación territorial. Comunitat Valenciana.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

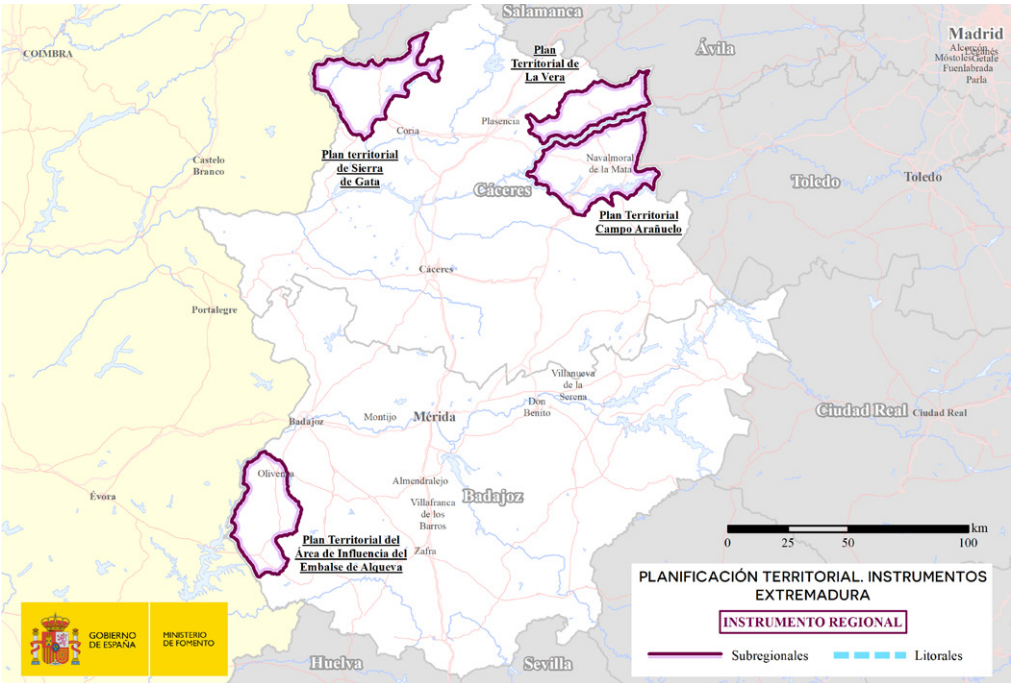


Fig.17 /Planificación territorial. Extremadura.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO



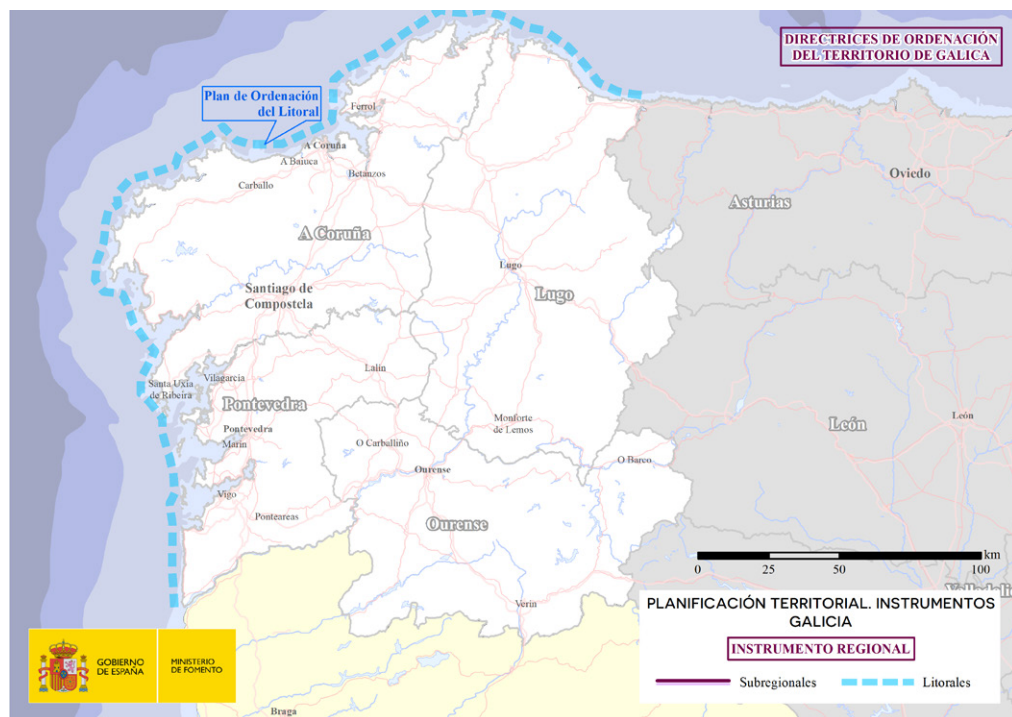


Fig. 18 /Planificación territorial. Galicia.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

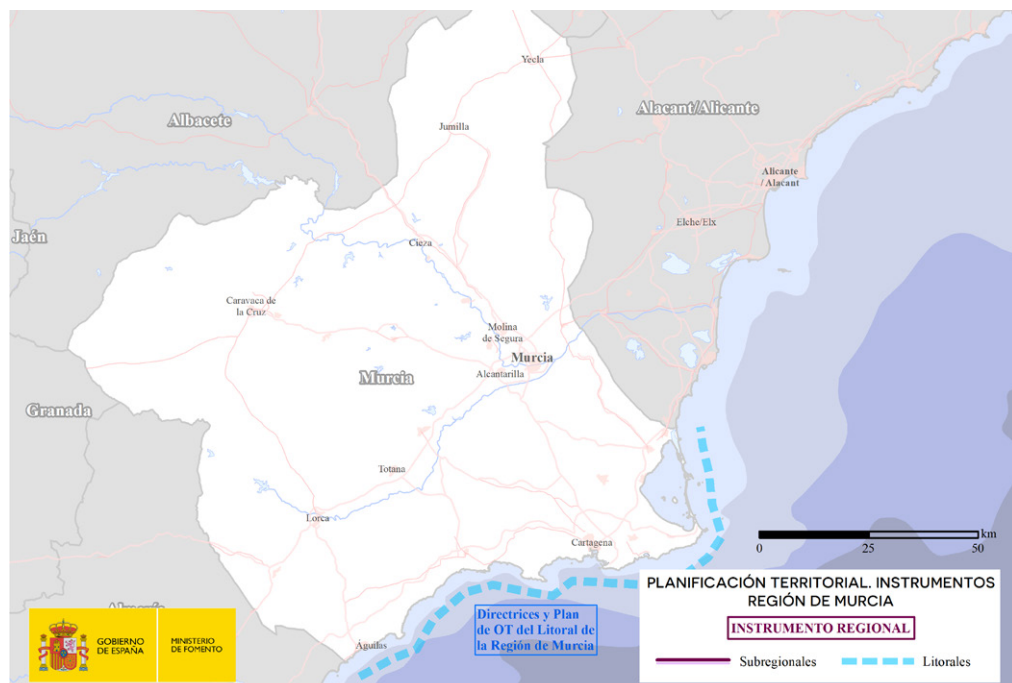


Fig. 19 /Planificación territorial. Región de Murcia.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

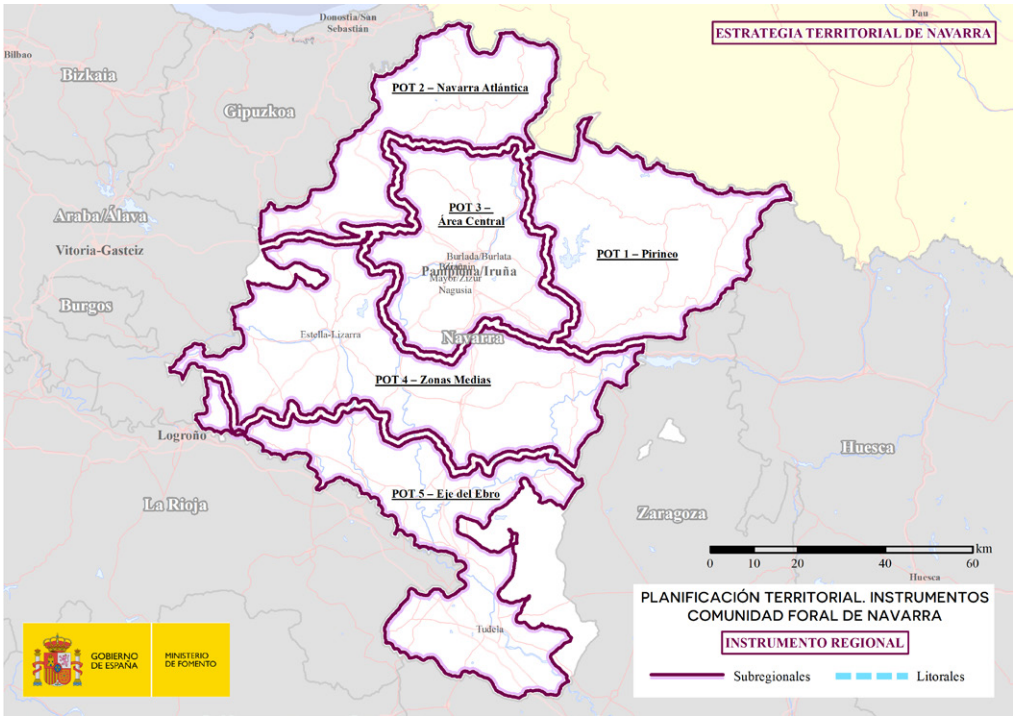


FIG. 20 /Planificación territorial. Comunidad Foral de Navarra.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

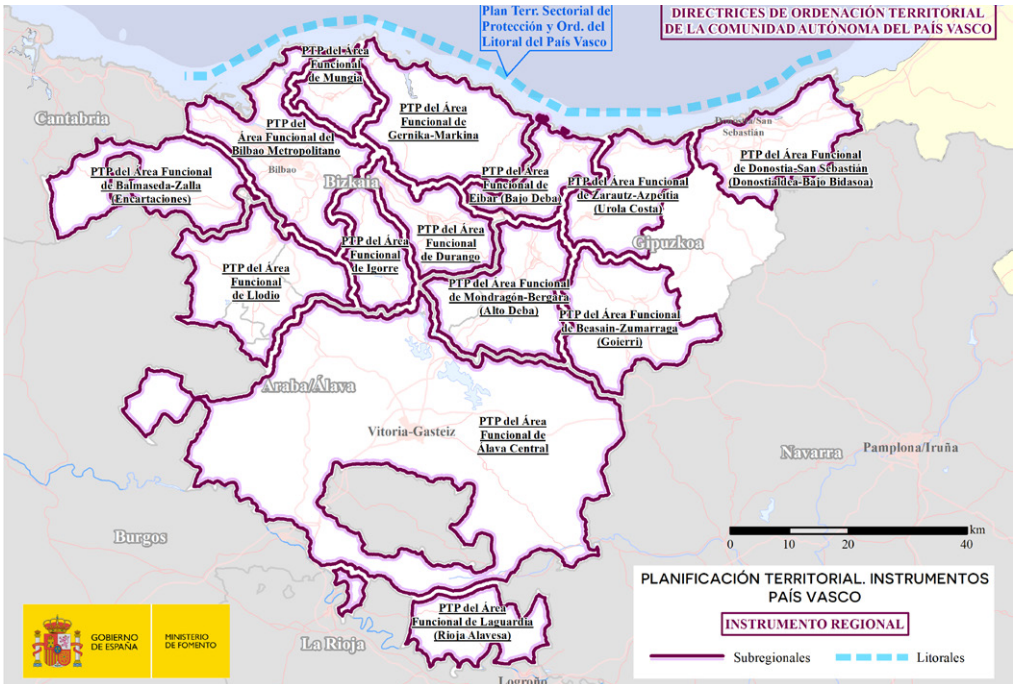


FIG.21 /Planificación territorial. País Vasco.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

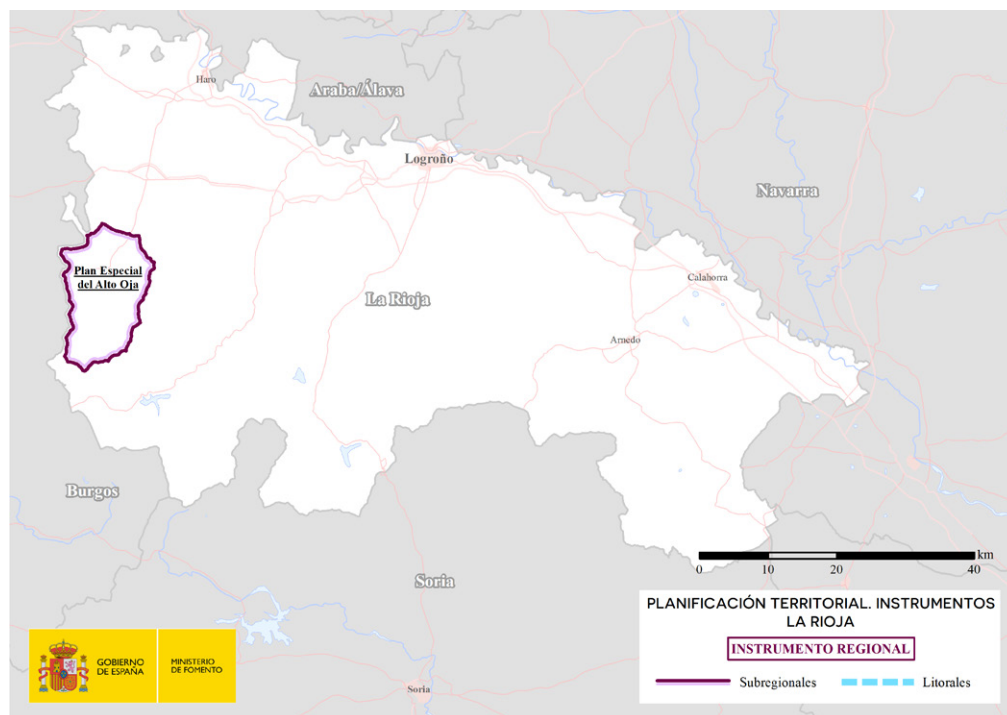


FIG. 22 /Planificación territorial. La Rioja.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

## 6. Conclusiones

España es el segundo país con más territorio de la UE, sólo superado por Francia. Dicho territorio presenta importantes desequilibrios, encabezados por la distribución de su población. El 82% de la misma se concentra en áreas urbanas, que suponen sólo el 20,5% del territorio total lo que la sitúa entre los países con un mayor porcentaje de población urbana de toda la UE. En el lado opuesto se hallan las zonas rurales que viven con el peligro de la despoblación. Estas zonas, que representan más de las dos terceras partes del territorio, sobreviven con notables vacíos demográficos, situación que se hace aún más crítica en 14 de las 50 provincias, en las que más del 80% de sus municipios tienen menos de mil habitantes.

El origen de los desequilibrios territoriales en España es variado y procede de muchos factores: el modelo de crecimiento urbanístico abonado durante décadas, los factores geográficos, la distribución desigual de los recursos y la desigualdad en las oportunidades laborales, la debilidad histórica de la normativa sobre ordenación del territorio frente a la netamente urbanística, el modelo económico y sus limitaciones e, indudablemente, las decisiones

políticas. Dichos desequilibrios ponen de manifiesto las carencias de un modelo que no ha gozado del adecuado enfoque territorial integral, ni en la práctica, ni en la propia normativa por la que históricamente se ha regido.

La Ordenación del Territorio es hoy, y desde la promulgación de la Constitución española de 1978 y la aprobación de los 17 Estatutos de Autonomía, una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, lo que contrasta con la propia ambición de un tipo de planificación al que, tanto doctrinalmente, como en el ámbito europeo, se le atribuyen objetivos de corrección de graves desequilibrios territoriales desde un prisma amplio que engloba aspectos económicos, sociales, culturales y medioambientales. Más allá de la garantía del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible que reclama a las políticas públicas el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, no existen elementos pertenecientes a la Ordenación del Territorio que procedan del ámbito estatal. Son, por tanto, las CCAA las que han legislado en esta materia, existiendo ya 17 Leyes de Ordenación del Territorio (con diferentes denominaciones), y numerosos instrumentos específicos de

planificación, tanto a escala regional, como subregional e incluso sectorial.

La diversidad es amplia: 11 CCAA (Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Illes Balears, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Valencia, Galicia, Navarra y País Vasco) disponen de instrumentos de escala regional o autonómica aplicables a todo su ámbito territorial, pese a las importantes diferencias entre ellos. 4 CCAA sólo cuentan con instrumentos de ordenación del territorio de carácter subregional, o atinentes a la ordenación del litoral (Cantabria, Extremadura, Región de Murcia y La Rioja). Finalmente 2 CCAA (Madrid y Castilla La Mancha) aún no disponen de ningún tipo de instrumento de Ordenación Territorial, siquiera sea a escala provincial o de otro tipo, si se excluyen, como se ha decidido hacer en este artículo, los planes de ordenación territorial de carácter sectorial (es decir, planes e incluso proyectos de naturaleza típicamente operativa y para sectores muy concretos).

El análisis global de estos instrumentos ya aprobados evidencia la dificultad de que sirvan al objetivo de lograr un desarrollo más equilibrado del territorio español en su conjunto, tanto por sus límites territoriales, como por la falta lógica de visión común, a dicha escala, de los retos económicos, medioambientales, sociales y culturales que se supone que deberían tener encomendados.

Se hace preciso por tanto, tal y como expone FARINÓS (2015) *“Situar el territorio en la agenda política, y desarrollar una nueva forma de planificar y actuar sobre él”*. En un Estado con una organización político-administrativa tan descentralizada y con unas realidades tan diferentes resulta imprescindible trabajar de manera conjunta y desde una adecuada coordinación y colaboración. Sólo así será posible lograr

*“el desarrollo armónico desde el punto de vista territorial”* y el *“conocido principio y deseado objetivo de la cohesión territorial”*, que no es otro que *“el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una calidad de vida semejante, independientemente del lugar donde residan”* [sic].

## Bibliografía citada.

- AGENDA URBANA ESPAÑOLA (2019): <http://aue.gob.es> Ministerio de Fomento.
- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España*. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Universidad de Sevilla, ISBN: 84-472-0969-9.
- FARINÓS, J. (2015): *La administración y gestión del territorio como potencialidad para el buen gobierno, En Planificación y patrimonio territorial como instrumentos para otro desarrollo*. Departamento de Geografía de la Universidad de Valencia. ISBN: 978-84-370-9852-4.
- FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias), (2017): *Población y despoblación en España 2016*.
- IGN, Instituto Geográfico Nacional (2018): *Datos geográficos y toponimia*. [www.ign.es](http://www.ign.es).
- INE, Instituto Nacional de Estadística, (2018): *“España en cifras 2018”*. ISSN: 2255-0410 pág. 2 [http://www.ine.es/prodyser/espa\\_cifras](http://www.ine.es/prodyser/espa_cifras).
- MINISTERIO DE FOMENTO (2018): *Áreas urbanas en España 2018. Constitución, cuarenta años en las ciudades españolas*. NIPO 161-18-275-3
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA (2018): *Perfil ambiental de España 201*. NIPO 013-18-133-3
- PANIAGUA MAZORRA A. & TARANCÓN RICO O., (2003): *“Ordenación territorial u ordenaciones territoriales: el fraccionamiento de la política territorial en España y sus implicaciones en la política de evaluación ambiental”* *Lurr@Ide* N16 (2003) p 297-310 ISSN 1697-3070.
- SERRANO, A. (2015): *“De la transformación urbanizadora y especulativa 1998/2008 a la crisis 2008/2014. Perspectivas y riesgos en el horizonte del 2020”*. En *Planificación y patrimonio territorial como instrumentos para otro desarrollo*. Departamento de Geografía de la Universidad de Valencia. Año 2015. ISBN: 978-84-370-9852-4
- DE TERAN TROYANO, F. (1999): *Historia del Urbanismo en España III. Siglos XIX y XX* Ediciones Cátedra S.A. ISBN: 84-376-1708-1.



## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. LI, Nº 199, primavera 2019

ISSN(P): 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

Págs. 201-214

## La expansión del mercado de vivienda entra en una fase madura

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Vocal del Consejo Superior de Estadística, Doctor en CC. Económicas y ex presidente del BHE y de Caja Granada

*"El problema se suscita, curiosamente, al resultar que nuestras ciudades, y sobre todo sus áreas centrales, otrora degradadas y de las que las clases medias, y no digamos los ricos, tendían a huir, se han convertido en objeto de deseo".*

Eduardo LEIRA, "Lecciones del alquiler: ¿Manca finezza?", El País de los Negocios, 18 de noviembre de 2018

### 1. Introducción

El mercado de la vivienda mantuvo en España durante 2018 una tónica de persistencia de la expansión, que ha alcanzado ya los cinco años de duración (2014-2018). Dicha recuperación tuvo lugar en un contexto de crecimiento de la economía inferior al registrado en 2017. Los aumentos acumulados en precios y alquileres fueron significativos, y el nivel anual de ventas de viviendas se aproxima a las 600.000. En 2019 todo indica que el crecimiento general de la economía va a reducirse a nivel mundial y también en España. Todo indica, sin embargo, que el mercado de vivienda va a mantener un carácter expansivo en 2019, aunque menos intenso que en 2017-2018.

En el trabajo presente se comentan en los apartados segundo y tercero la evolución de la economía mundial y de España, respectivamente. En los apartados cuartos a sexto se analiza la evolución del mercado de vivienda en España en 2018. Por último, en el apartado séptimo se resumen algunas de los cambios introducidos

en 2018 en materia de políticas que afectan a la vivienda, entre las que destaca la nueva regulación de los contratos de alquiler.

### 2. Previsible desaceleración del crecimiento económico en 2019

En 2018 la actividad económica mantuvo un tono medio firme a nivel mundial, aunque resultó acusada la desaceleración registrada en el segundo semestre del año. Entre las economías avanzadas destacó el "bache" sufrido en el conjunto de la Eurozona en el tercer trimestre y el menor crecimiento de las economías emergentes en la segunda mitad del año.

Durante 2018 las economías avanzadas resultaron favorecidas por el carácter acomodaticio de la política monetaria desarrollada con carácter general, como lo revela la persistencia de unos tipos de interés reducidos a nivel mundial. La política fiscal presentó un carácter menos restrictivo que en años precedentes, destacando la reducción de impuestos establecida en Estados Unidos.

Dicha actuación del gobierno del presidente Trump contribuyó a generar expectativas de subidas significativas de los tipos de interés en dicho país por parte de la Reserva Federal. La subida efectiva de los tipos ha sido moderada, mientras que en la Eurozona los tipos de interés se han mantenido en los niveles reducidos establecidos en años precedentes.

Se considera, por otra parte, que la actividad económica tiene todavía una firmeza significativa. Las previsiones para 2019 resultan más negativas para los países de economías emergentes que para los de economías avanzadas (BANCO CENTRAL EUROPEO-BCE-, 2018). Existen circunstancias políticas que pueden afectar de forma trascendente al crecimiento de la economía, como es el caso de la salida que tenga el Brexit, que puede afectar de manera relevante a la economía del Reino Unido.

La madurez del ciclo económico actual puede afectar a la baja al crecimiento del comercio mundial (BCE, 2018, op.cit.). Según dicha previsión el crecimiento en cuestión se desaceleraría desde el 4,3% en 2019 hasta el 3,4% en 2018 (las previsiones de octubre del Fondo Monetario Internacional de octubre de 2018 indicaban una desaceleración desde el 4,2% en 2018 hasta el 4% en 2019). La revisión a la baja del crecimiento de la economía mundial en 2019-20 puede reflejar el impacto de unas tarifas arancelarias más elevadas entre China y Estados Unidos.

Otras previsiones (FINANCIAL TIMES, 2018) apuntan a una inversión de la curva de tipos de interés en Estados Unidos en 2019, así como tampoco parece probable una nueva crisis financiera. Se subraya, asimismo, la relevancia que puede presentar el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo en mayo de 2019.

En cuanto a la Eurozona, destacó en su evolución en 2018 el fuerte retroceso registrado en el crecimiento durante el tercer trimestre del pasado año. Dicha evolución reflejó la presencia de estrangulamientos en la producción de vehículos en dicho periodo. Esta circunstancia parece haberse superado en el último trimestre del pasado ejercicio.

Se prevé una desaceleración en el crecimiento del PIB de la Eurozona, que pasará de crecer en un 1,9% en 2018 a un 1,7% en 2019, por debajo de la previsión para Estados Unidos (FIG. 1). Dicha evolución puede estar asociada con la presencia de unas condiciones monetarias menos laxas en el presente ejercicio (en 2019 el BCE dejará de aportar liquidez a la economía por la vía del "alivio cuantitativo"), así como con las carencias de mano de obra que se han producido

en algunos países de dicha área económica.

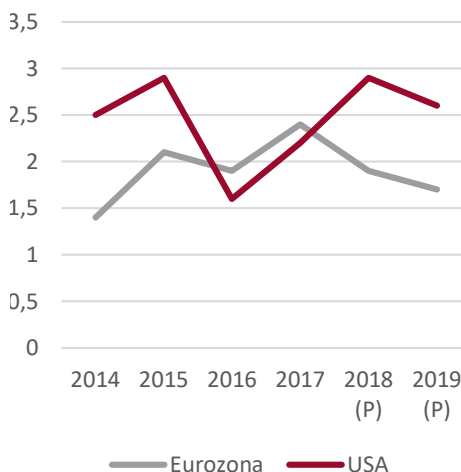


Fig. 1/ Estados Unidos y Eurozona. Tasas reales de crecimiento del PIB, 2014-2019 (previsión).

Fuente: COMISIÓN EUROPEA, FMI.

La rebaja de las previsiones de aumento del Índice de Precios de Consumo en la Eurozona (desde el 1,8% en 2018 hasta el 1,6% en 2019) está ligada a las más bajas previsiones relativas a los precios de la energía, cuya evolución afecta de forma significativa al conjunto de la inflación. Los precios del petróleo crecieron de forma acusada en el tercer trimestre de 2018, descendiendo con intensidad al final de 2018. La previsión del BCE es que el precio medio del barril de petróleo, 71,8 euros en el promedio de 2018, descenderá hasta un nivel de 67,6 euros en 2019 (FIG. 2).

La desaparición de algunos "vientos de cola" en 2019 contribuirá de forma relevante al menor crecimiento en la Eurozona, junto a unas condiciones financieras menos favorables que en 2018. La desaceleración comentada del comercio mundial hará menos relevante la aportación de las exportaciones netas al crecimiento del PIB. Los efectos colaterales de la negociación del Brexit, junto a la elección de un nuevo presidente del BCE, son circunstancias que pueden incidir sobre la marcha de la economía de la Eurozona en 2019.

Dos importantes riesgos para la economía de la Eurozona en 2019 son la actuación de los políticos (negociaciones comerciales, Brexit, Italia) y el factor "miedo", que puede prolongarse durante algún tiempo. Mientras que los gobiernos de los estados miembros de la Eurozona han favorecido en los últimos años políticas de austeridad, las circunstancias de Francia han dado una señal hacia mayores niveles de gasto público, como lo indican las medidas hasta el momento adoptadas por el gobierno de dicha nación (C. JONES, 2018).

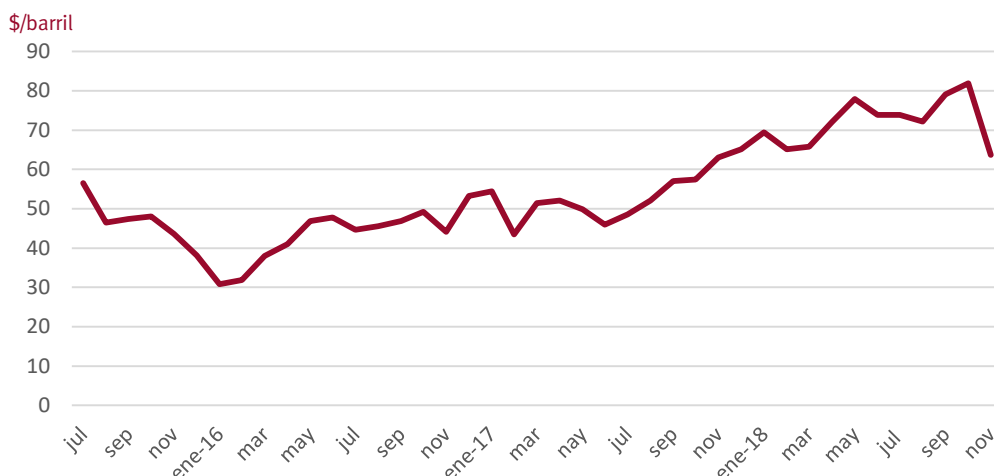


Fig. 2/ Precios petróleo, Mar del Norte, dólares por barril. Serie mensual, 2015-2018.

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

### 3. La economía española mantiene el crecimiento en 2018-19

El ritmo de crecimiento de la economía española se desaceleró desde el 3% de 2017 hasta el 2,6% en 2018. Este ritmo de crecimiento superó ampliamente al del conjunto de la Eurozona, que fue del 1,9% (FIG. 3) La desaceleración del crecimiento se inició en el primer semestre del pasado ejercicio. En 2018 destacó sobre todo el cambio experimentado en la composición del PIB por el lado de la demanda, donde el aumento de las exportaciones se fue reduciendo a lo largo del año, llegando a ser negativa la variación inter-trimestral de dicha variable en el tercer trimestre de 2019.

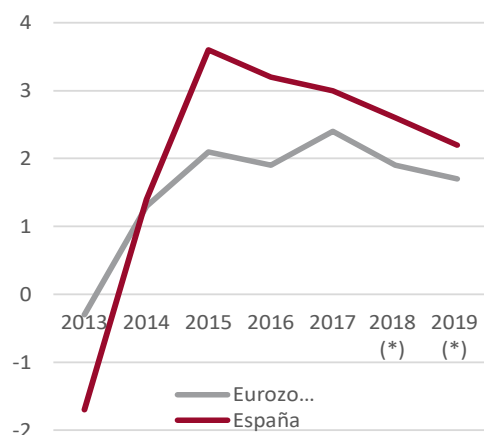


Fig. 3/ España y Eurozona. Tasas de crecimiento anual del PIB, precios constantes, 2013-2019 (previsión).

Fuente: BCE, FUNCAS y BANCO DE ESPAÑA.

El aumento del PIB en 2018 se debió sobre todo al aumento de la demanda interna, que alcanzó el 3% en el conjunto del ejercicio. La inversión en capital fijo fue el componente más dinámico, destacando dentro de la misma el crecimiento de la construcción (6,2%) y de la inversión en capital productivo (7,6%). El consumo privado creció en un 2,4%, lo que tuvo lugar a costa de una importante disminución de la tasa de ahorro de los hogares, que retrocedió hasta el 4,5% de la renta disponible de los hogares.

La variación prevista para el crecimiento de las exportaciones en 2018 es del 1,8% (5,2% en 2017) (FIG. 4). Las importaciones aumentaron en un 4,8%, con lo cual la aportación del resto del mundo al crecimiento fue negativa, de -0,6 puntos porcentuales, comportamiento muy diferente al de los cuatro años precedentes.

El buen comportamiento de las exportaciones en la primera etapa de la recuperación llevaba consigo todo tipo de riesgos: la elevación del precio del petróleo, el encarecimiento del euro, que afecta sobre todo a las ventas realizadas fuera de la Unión Europea, las dificultades de las empresas españolas para alcanzar mercados más lejanos y competitivos, y la posible reorientación de la demanda nacional hacia bienes más intensivos en importaciones, como sucede en las etapas de expansión inmobiliaria (R. MYRO, 2018).

La variación interanual del empleo, según la Encuesta de Población Activa fue del 2,5% en el tercer trimestre de 2018 respecto del mismo periodo del año precedente, tasa correspondiente a una variación absoluta de casi 250.000 nuevos empleos. La tasa de desempleo en dicho periodo descendió hasta el 14,6%. Por sectores

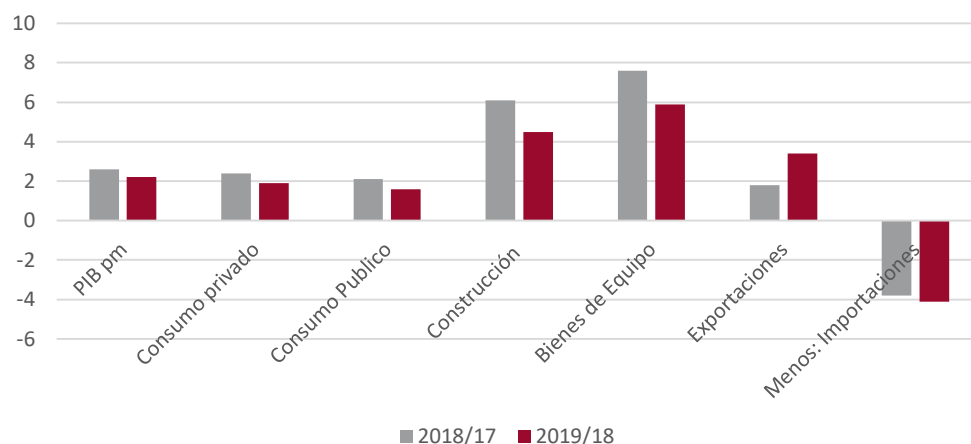


Fig. 4/ **Economía española. Tasas de crecimiento real de los componentes de la demanda y del PIB, 2018-2019 (previsión).**

Fuente: BANCO DE ESPAÑA y FUNCAS

del empleo, la construcción presentó en 2018 la mayor tasa de crecimiento (7,4%), elevándose su participación en el conjunto de los ocupados hasta el 6,4%. La variación anual en diciembre de 2018 de los afiliados a la Seguridad Social fue del 3,1%, lo que ha confirmado, en general, que 2018 fue un año positivo para el empleo.

La importante reducción de los precios del petróleo en el último trimestre de 2018 provocó una importante desaceleración del aumento del IPC. La variación interanual de este indicador pasó desde el 2,3% de octubre hasta el 1,2% en diciembre de 2018. La variación media prevista para el IPC en 2018 es del 1,7%. El deflactor del PIB creció un 1% en 2018, lo que supuso un descenso moderado respecto del crecimiento de 2017.

La desaceleración acusada de las exportaciones y el mayor aumento de las importaciones provocó que en 2018 se redujese el saldo positivo de la balanza de pagos por cuenta corriente. El superávit corriente disminuyó desde el 2,4% del PIB en 2017 hasta el 1,2% en 2018. En dicha disminución también influyó el aumento medio, en torno al 30%, de los precios del petróleo en 2018.

El déficit de las administraciones públicas disminuyó desde el 3,1% del PIB en 2017 hasta el 2,7% en 2018 (Fig. 5). La deuda pública se aproximó al 97% del PIB a fines de 2018. La perspectiva de una elevación moderada de los tipos de interés en 2019 puede suponer un importante esfuerzo para el Tesoro Público. El alcance de la deuda exterior de España, más de dos billones de euros a fines de 2018, según el

FMI, (167,4% del PIB en términos brutos y 85,1% en términos netos) supone una fuerte restricción al crecimiento.

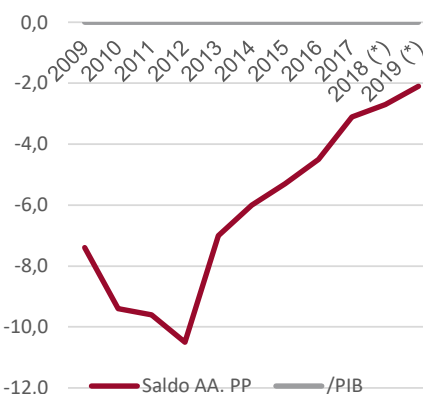


Fig. 5/ **Economía España, Saldo AA. Públicas (% PIB, 2009-2019 (previsión).**

Fuente: COMISIÓN UE FUNCAS

Las previsiones más destacadas para la economía española en 2019 son de un aumento del PIB del 2,2%, superior en medio punto a la previsión correspondiente al conjunto de la Eurozona. La demanda interna se desacelerará hasta el 2,4% (3% en 2018), destacando la menor previsión correspondiente al consumo privado (1,9%), reflejo de una recuperación de la tasa de ahorro familiar. La variación media del empleo se situará en el 2%, con lo que la tasa media de desempleo media se aproximará al 14,2% de los activos. La previsión incluye un descenso del déficit público hasta el 2,1% del PIB. Lo anterior implica que la



economía española mantendrá una evolución moderadamente favorable en un contexto general de desaceleración del crecimiento de la economía mundial.

#### 4. Mercado de vivienda (I). Los precios

En 2018 los precios de las viviendas volvieron a registrar aumentos significativos, como también sucedió con los alquileres. En el tercer trimestre de 2018 el crecimiento interanual de los precios sobre el mismo periodo del año precedente ascendió al 7,2%, según el índice de precios de viviendas del INE (Fig. 6). El aumento de los alquileres, según datos del portal idealista, se elevó al 9,3% en diciembre de 2019 respecto del mismo mes de 2017.

En cada uno de los tres primeros trimestres de 2018 la variación intertrimestral de los precios de la vivienda superó el 2%, previéndose una variación más moderada en el último trimestre de 2018. Ello puede ser así, a la vista de la estacionalidad a la baja observada durante dicho periodo de tiempo en dicho indicador en los años precedentes.

El crecimiento interanual de los precios de las viviendas en 2018, según el citado índice del INE;

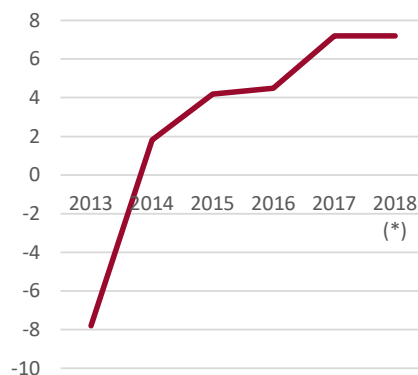


Fig. 6 / Índice de precios de vivienda. Tasas de variación interanual, 4º trimestre (%). Serie anual, 2013-2018 (previsión).

Fuente: INE

fue del 7,3% para las viviendas usadas, y resultó inferior, el 6,3%, en el caso de las viviendas de nueva construcción. Por autonomías, hasta el tercer trimestre de 2018 la variación interanual más intensa correspondió a la Comunidad de Madrid, con un 10,9% de variación, seguida por Cataluña, con un 9,1%. Los aumentos menores fueron los de Castilla-La Mancha (3,2%) y Extremadura (2,2%) (Fig. 7).

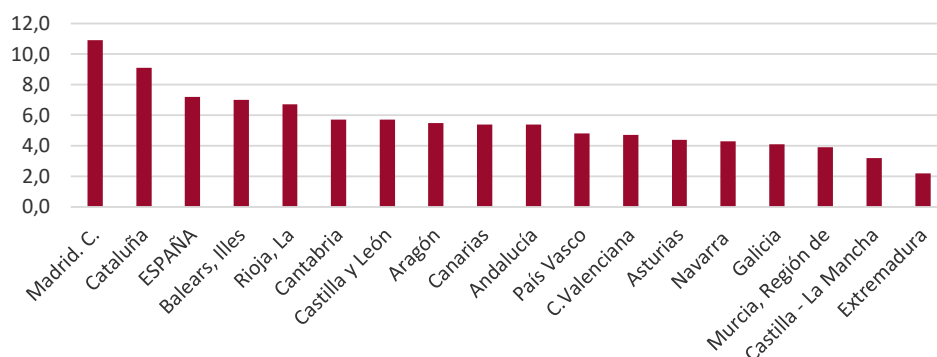


Fig. 7 / Índice de precios de vivienda, variaciones interanuales, 3er trimestre 2018 (%). España y CC. Autónomas.

Fuente: INE

El punto más bajo en materia de precios de vivienda tras la pasada etapa de recesión fue el primer trimestre de 2014. Desde dicho periodo de tiempo hasta el tercer trimestre de 2018, esto es, durante la fase de recuperación presente, el aumento acumulado de los precios de la vivienda ascendió al 26,6% en el conjunto de España. Esto implica que en la recuperación el aumento medio anual de los precios de las viviendas fue del 5,4%.

Por autonomías, el aumento acumulado mayor en

el periodo analizado fue el de la Comunidad de Madrid, el 46,1%, seguida por Cataluña (38,6%) y Baleares (36,1%). Los aumentos acumulados de menor intensidad fueron los de Castilla-La Mancha (8,3%) y Extremadura (5,4%). Dicha evolución implica que los mayores aumentos de precios han correspondido a las áreas más urbanas de España, mientras que la España del interior, alejada de las costas y de Madrid, ha experimentado los menores crecimientos en los precios de las viviendas.

Los precios de las viviendas de nueva construcción en las capitales de provincias, estimados por la entidad Sociedad de Tasación, crecieron en 2018 (datos a 31 de diciembre) en un 5,4 % (Fig. 7 bis). El precio medio de dichas viviendas ascendió en diciembre de 2018 a 2.348 euros por metro cuadrado. El crecimiento medio de dicho tipo de viviendas ha resultado inferior al experimentado en la etapa de expansión por el índice de precios de viviendas del INE:

En cuanto a los niveles absolutos de los precios tasados de viviendas, publicados por el Ministerio de Fomento, el nivel medio de España fue de 1.590 euros por metro cuadrado en el tercer trimestre de 2018, último periodo para el que se dispone de datos. Los precios de tasación más elevados en dicho periodo fueron los de la Comunidad de Madrid (2.497 euros/m<sup>2</sup>), País Vasco (2.339) y Baleares (2.263). Los niveles más reducidos correspondieron a Castilla-La Mancha (875) y Extremadura (656) (Fig. 8). Destaca también el elevado nivel de la provincia de Barcelona (2.315 euros/m<sup>2</sup>).

La estadística de precios del suelo urbano recogidos en las escrituras de compraventa presentó en 2018 una evolución dispar respecto de los precios de las viviendas. En el tercer trimestre de 2018 los precios del suelo descendieron en un 4,1% respecto del mismo periodo de 2017, lo que contrastó con el crecimiento del 7,2% de los precios de las viviendas en el mismo periodo de tiempo.

Resultó normal que en la etapa de recesión la caída de los precios del suelo fuese más

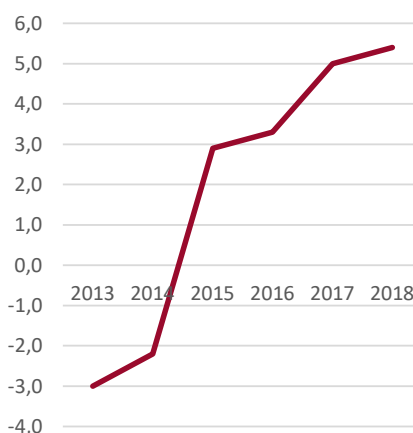


Fig. 7 bis / **Viviendas de nueva construcción en capitales de provincia, datos a fin de año. Tasas de variación anual (%), 2013-2018.**

Fuente: SOCIEDAD DE TASACIÓN.

intensa que la de los precios de la vivienda, lo que contrasta con el débil aumento del precio del suelo en la etapa de recuperación del mercado de vivienda (Fig. 9). Dicha evolución ha tenido lugar a pesar del importante aumento interanual registrado por las transacciones de suelo (13,6% en los tres primeros trimestres de 2018) y por los metros cuadrados transaccionados (27,1%).

Según el portal inmobiliario Idealista, el alquiler medio de las viviendas en España en diciembre de 2018 ascendió a 10,6 euros/m<sup>2</sup>-mes. El aumento interanual de los alquileres para el conjunto de España en el mes citado fue del 9,3%, como antes se indicó. El aumento más acusado, por

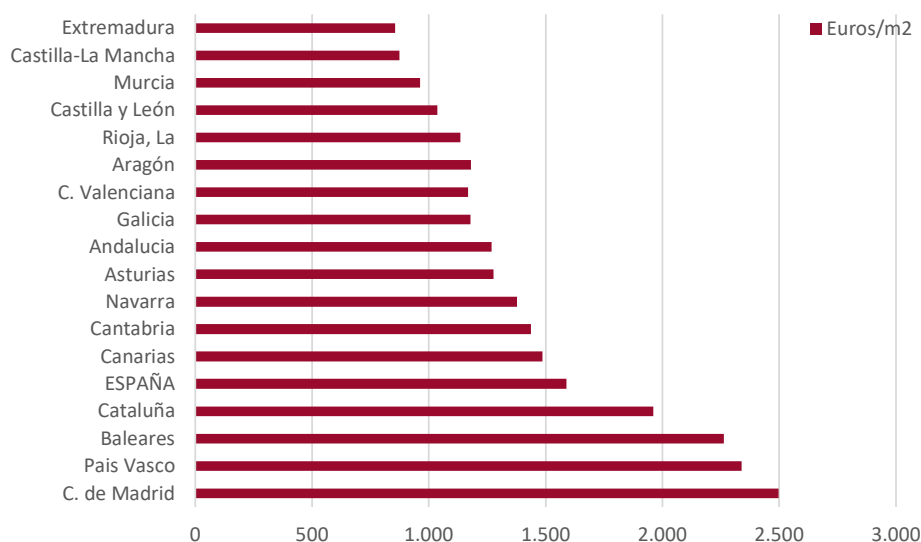


Fig. 8 / **Precios de tasación de las viviendas, España y CC. AA. 3er trimestre de 2018, Euros/m².**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

autonomías, correspondió a La Rioja (10,5%), destacando el leve retroceso experimentado por Extremadura (-0,1%).

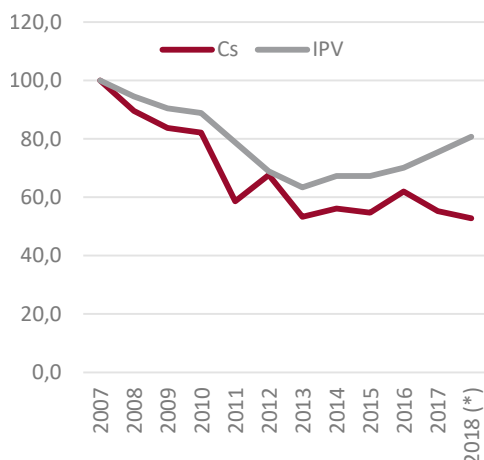


Fig. 9 / Precios del suelo y de la vivienda. Series anuales, 4º trimestre, 2007-2018 (previsión), 100=2007 IV.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO E INE.

El nivel medio de alquileres más elevado en diciembre de 2018 fue el de la Comunidad de Madrid (15,1 euros/m<sup>2</sup>-mes), seguida de Cataluña (14,6) y Canarias (9,6). Extremadura registró el nivel más reducido (4,1 euros/ m<sup>2</sup>-mes). Según Idealista, Barcelona era en dicha fecha la ciudad española con los precios de alquiler más elevados (17,3 euros/ m<sup>2</sup>-mes), seguida de Madrid (16,2). La variación interanual de los alquileres en 2018 superó a la correspondiente a los precios de las viviendas.

De registrarse en el último trimestre de 2018 una variación interanual similar a la del tercer trimestre del pasado año, el aumento de los precios de la vivienda entre 2013 y 2017 habría sido del 27,1%. El crecimiento de los salarios por persona ocupada en el mismo periodo ascendió solo al 3,1%, según la encuesta trimestral del INE. Ello implica que en la fase de recuperación se ha acentuado el esfuerzo de acceso preciso para acceder a una vivienda, en especial para los hogares de nueva creación, a la vista también del intenso aumento sufrido por los alquileres.

## 5. Mercado de vivienda (II). Demanda y financiación

Los fundamentos de la economía española favorecieron la persistencia durante 2018 de la expansión del mercado de vivienda. Así, el empleo creció de forma significativa durante el pasado ejercicio. La variación interanual de

los ocupados, según la Encuesta de Población Activa (EPA) fue del 2,5% en el tercer trimestre del año, correspondiente a una variación anual neta de 478.600 nuevos empleos (Fig. 10). El número de hogares registró un aumento anual de 74.200 en el mismo periodo.

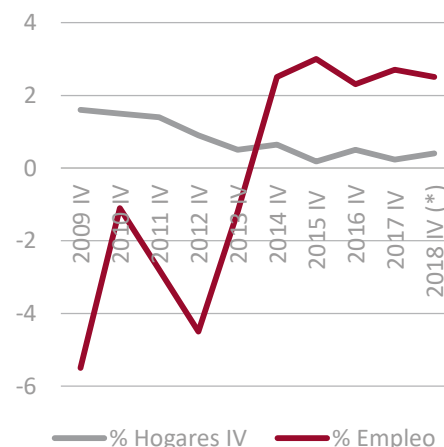


Fig. 10 / Empleo y hogares, EPA. Tasas de variación interanual, 2009-2018 (previsión), 4º trimestre, (%).

Fuente: INE.

El ahorro de los hogares registró un nivel mínimo histórico, puesto que se situó en el 4,5% de la renta disponible en 2018 (Fig. 11). Dicha evolución favoreció el aumento del consumo privado en dicho año, dejando menos margen para colocar ahorro en la compra de vivienda. Esta evolución se compensó con una mayor apelación al crédito para realizar la compra de vivienda, aunque una parte importante de las compras de vivienda las realizan los inversores institucionales. En 2018 dichos inversores, en especial los Fondos de Inversión, efectuaron un fuerte volumen de inversión en el conjunto del mercado inmobiliario español.

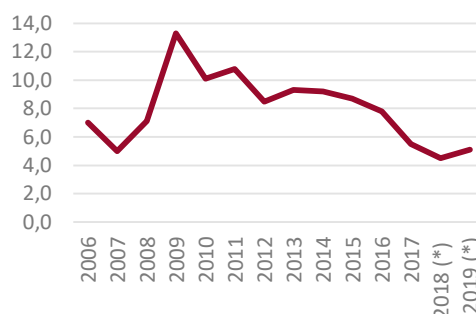


Fig. 11 / Tasa de ahorro de los hogares. Proporción anual sobre la renta disponible, 2000-2019 (previsión).

Fuente: INE

La financiación crediticia a la vivienda presentó en 2018 unas condiciones favorables. Los tipos de interés de los créditos a comprador registraron en el periodo enero-noviembre de 2018 un nivel medio inferior al 2% anual, nivel similar al de 2017 (Fig. 12). El nivel medio del Euribor a doce meses en 2019 fue inferior al de 2017, manteniéndose en niveles negativos. Esto implica que el diferencial aplicado en los nuevos préstamos sobre el citado Euribor creció de forma moderada en 2018, situándose dicho diferencial en un nivel de 2,1 puntos porcentuales en la media de enero-noviembre.

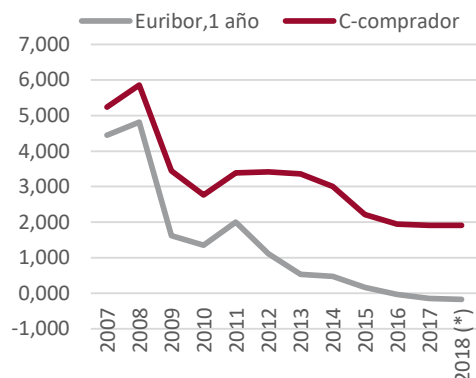


Fig. 12/ Tipos de interés a comprador de vivienda y euribor a 12 meses. Medias anuales, 2007-2018 (previsión).

Fuente: BANCO DE ESPAÑA

La política monetaria desarrollada por el BCE para el conjunto de la Eurozona ha contribuido a mantener en un nivel reducido los tipos de interés y también ha permitido una mayor disponibilidad crediticia por parte de las entidades de crédito, que han dispuesto de una liquidez abundante. Según el Banco de España, los nuevos créditos a comprador de vivienda aumentaron en un 14,3% sobre 2017 en el periodo enero-noviembre. Dicho crecimiento correspondió a un volumen de nuevos préstamos próximo a los 44.500 millones de euros (Fig. 13). Por el contrario, el saldo vivo de los préstamos a comprador de vivienda volvió a registrar una variación negativa en 2018 del -1,4% (dato de noviembre de 2018) (Fig. 14).

El importante aumento de las ventas de viviendas ha contrastado con el retroceso registrado por la financiación neta al subsector inmobiliario. La suma de los saldos vivos relativos a los créditos a comprador de vivienda, a promotor inmobiliario y a la construcción descendió en un 4,5% en septiembre de 2018 respecto del mismo mes del año precedente, según datos del Banco de España. Si el crédito neto ha descendido y las transacciones han crecido, es muy posible que los inversores institucionales hayan desempeñado

un papel relevante en el mercado de vivienda, junto a hogares y entidades con liquidez sobrada en 2017-2018.

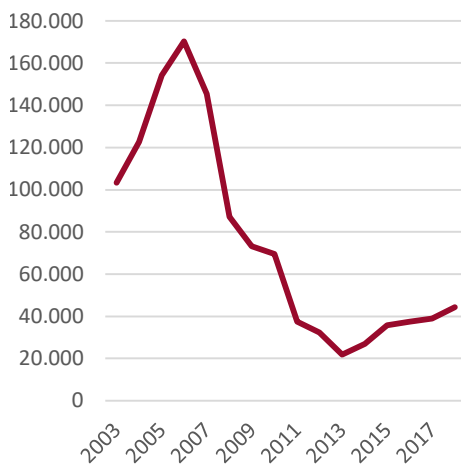


Fig. 13 / Créditos a comprador de vivienda. Totales anuales, 2003-2018 (previsión). Millones de euros.

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

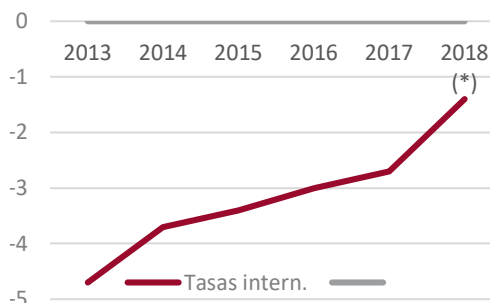


Fig. 14 / Crédito a comprador de vivienda (%). Tasa de variación interanual. Serie 2013-2018.

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

La inversión inmobiliaria extranjera en inmuebles ha alcanzado niveles elevados en el mercado de vivienda español durante la presente etapa de recuperación. Los bajos tipos de interés han estimulado la compra de vivienda por parte de hogares y empresas con capacidad de ahorro, ante el escaso atractivo de las colocaciones en activos financieros (activos bursátiles, fondos de inversión y depósitos bancarios) (J.M. NAREDO, 2019).

En 2018 ha persistido el descenso en la morosidad de los préstamos bancarios. La morosidad de los créditos al sector privado de la economía descendió en septiembre de 2018 en un 17,9% respecto del año precedente. El descenso de dicha morosidad en los préstamos a comprador de vivienda estuvo próximo al 10% en el mismo periodo de tiempo. En dicho mes de septiembre



la tasa de morosidad de los préstamos al sector privado ascendió al 6,2%, mientras que en la compra y rehabilitación de vivienda la tasa citada fue del 4,3% (Fig. 15).

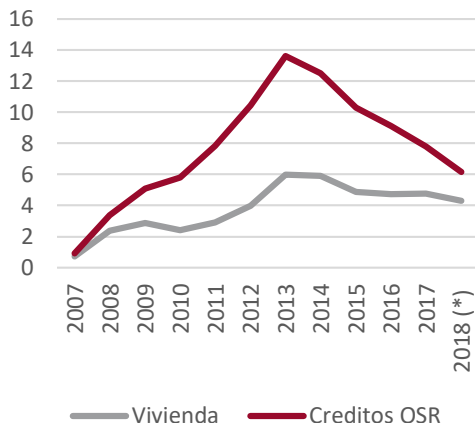


Fig. 15/ **Morosidad: créditos al sector privado de la economía y créditos a comprador de vivienda.**

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

Según el Ministerio de Fomento, con datos procedentes de los notarios, en el periodo enero-septiembre de 2018 las transmisiones inmobiliarias crecieron en un 10,6% sobre el mismo periodo de 2017, situándose en un nivel anual superior a las 585.000 compraventas en el pasado año. El aumento de las compraventas de nuevas viviendas fue del 7,4%, mientras que en las viviendas usadas el incremento fue del 10,8% (Fig. 16). Las ventas de viviendas de nueva construcción supusieron en 2018 en torno al 9,2% del total.

El aumento de las ventas a españoles residentes, el 11,7%, superó ampliamente al correspondiente a las compras de viviendas por parte de extranjeros, el 4,4%. Las ventas de viviendas a extranjeros, unas 93.000 en 2010, supusieron en 2018 en torno al 16% del total. En el periodo enero-noviembre las compraventas de viviendas registradas crecieron en un 10,6% sobre el año precedente, situándose en un nivel anual de 515.000.

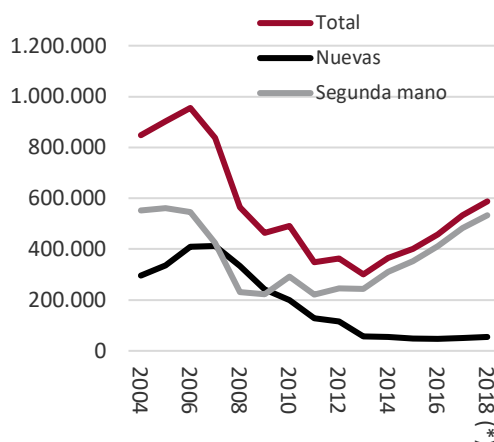


Fig. 16/ **Transmisiones de viviendas. Total, nuevas y usadas, 2004-2018 (previsión).**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

Por autonomías (Fig. 17), el mayor aumento de las ventas (datos procedentes de los notarios) correspondió a Navarra, con una variación interanual del 32,6%, seguida por Murcia (27,4%). En Canarias y Baleares se registraron descensos del -5,2% y del -10,8%, respectivamente.

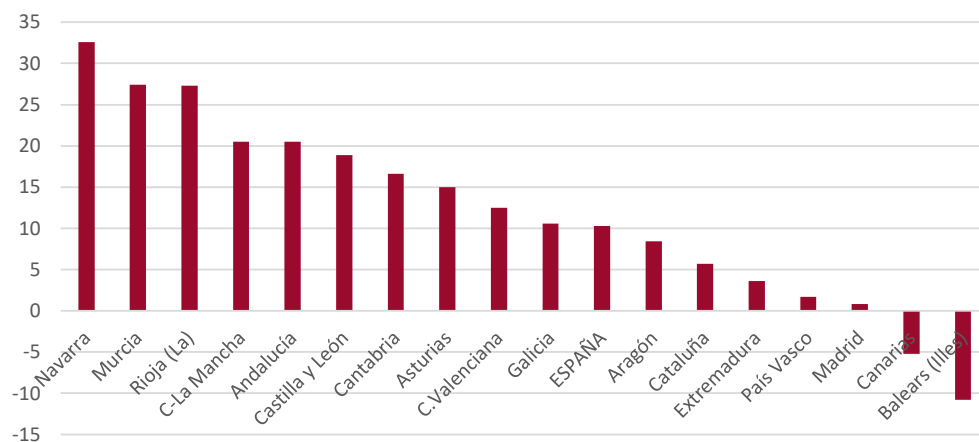


Fig. 17 / **Transmisiones inmobiliarias, 3er trimestre de 2018, variaciones interanuales (%).**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

Las hipotecas sobre viviendas y las compraventas registradas de viviendas crecieron de forma similar en 2018. La proporción de ventas financiadas por créditos hipotecarios fue del

66,8% (FIG. 18), lo que confirma la importante presencia de las compras con fines de inversión por parte de inversores institucionales, hogares y otras entidades.

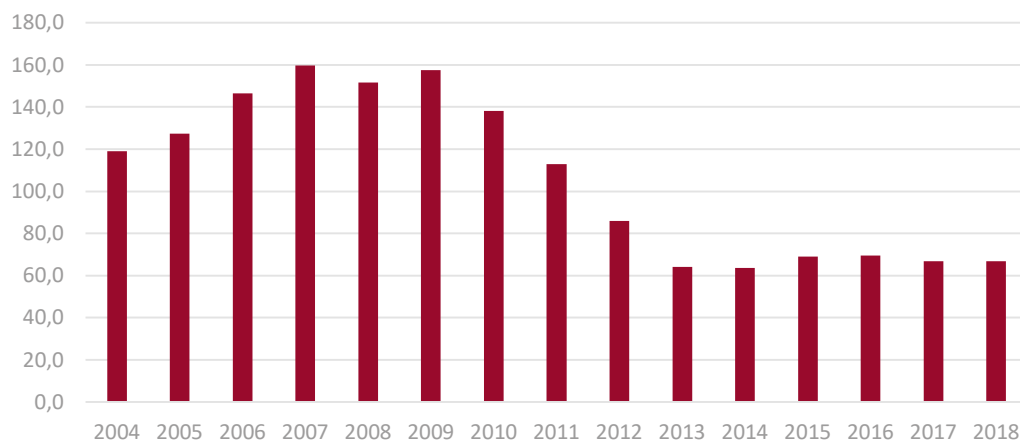


Fig. 18 / Hipotecas registradas de viviendas sobre compraventas registradas de viviendas. Proporción anual, 2004-2018 (previsión).

Fuente: INE

## 6. Mercado de vivienda (II). La nueva oferta

En el periodo enero-octubre de 2019 las viviendas iniciadas, según los visados de obra nueva, crecieron en un 23,2% sobre el mismo periodo del año precedente. Dicha evolución implica que en el conjunto del año las viviendas iniciadas se situarán en torno a las 100.000, muy por encima de los niveles alcanzados al inicio de la fase de recuperación (menos de 34.300 se iniciaron en 2013) (FIG. 19). La cifra prevista de iniciaciones en 2018 es muy inferior a los de la etapa anterior de recuperación, lo que implica que en determinadas zonas de España puede

quedar un volumen significativo de viviendas de nueva construcción no vendidas.

Frente al importante aumento de las viviendas iniciadas, los visados correspondientes a ampliaciones de viviendas y a rehabilitación registraron claros descensos en 2018. Los visados para rehabilitar viviendas se aproximaron al 20% del total de los visados, mientras que en 2013 dicha participación había ascendido al 38,5% del total de visados.

Las viviendas terminadas en 2018, estimadas a partir de los certificados de fin de obra, se incrementaron en un 15,4% respecto del mismo periodo de 2017. El nivel previsto de viviendas

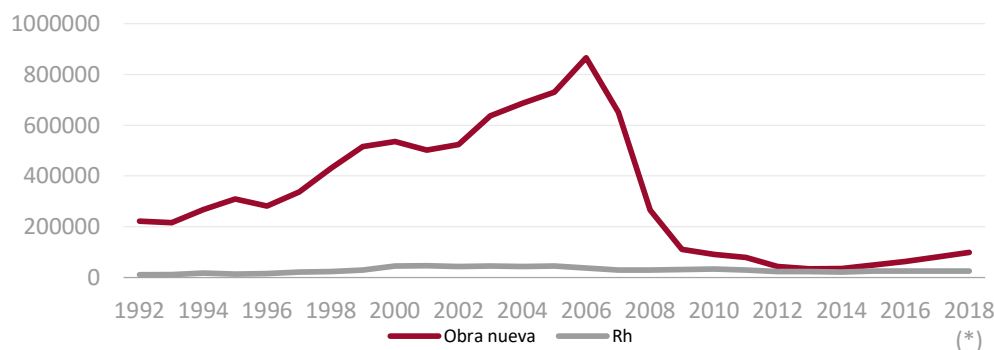


Fig. 19/ Visados de CC. de Aparejadores. Obra nueva y Rehabilitación, totales anuales, 1992-2018 (previsión).

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

terminadas para el conjunto del año 2018 se sitúa en torno a las 63.000 (Fig. 20). En los dos últimos años se han producido recuperaciones claras en el nivel de viviendas terminadas, aunque todavía quedan por debajo de los aumentos proyectados por el INE en el número de hogares, que están

próximos a los 100.000 en términos netos.

En 2018 ha destacado el aumento experimentado por las viviendas terminadas promovidas por cooperativas (69%), mientras que descendió de forma acusada el número de las promovidas por las administraciones públicas (-62,5%).

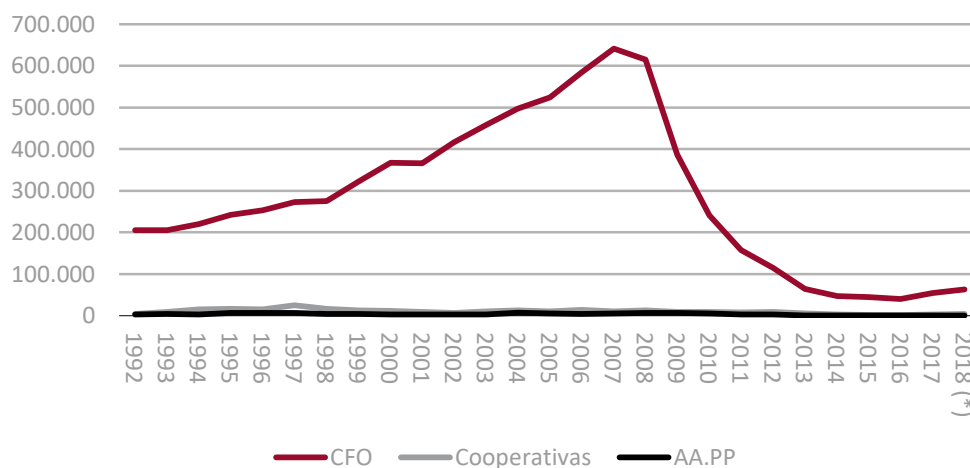


Fig. 20/ Viviendas terminadas-CFO. Totales anuales, 1992-2018 (previsión)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

En los tres primeros trimestres de 2018 la inversión en construcción creció en un 5,8% sobre el mismo periodo del año anterior. La inversión en vivienda creció en un 7,5% en el mismo periodo de tiempo. El sector de la construcción aportó 0,6 puntos porcentuales al crecimiento del PIB en 2018, mientras que la aportación del subsector de la vivienda se aproximó a los 0,4 puntos porcentuales (Fig. 21). El auge de la inversión en vivienda incidió de forma clara tanto sobre el aumento de la demanda interna y del PIB, así como sobre el mayor incremento de las importaciones en 2018.

El stock de viviendas de España ascendió a 25,4 millones a fines de 2017, un 39% por encima del número de hogares estimado por el INE para dicho año (18,5 millones). La cifra de viviendas citada procede de una estimación realizada por el Ministerio de Fomento. El aumento del stock entre 2013 y 2017 fue solo del 0,8%, consecuencia del reducido número de viviendas terminadas durante la primera fase de la recuperación del mercado de vivienda.

El 25,4% del stock total de viviendas a fines de 2017 correspondió a viviendas no principales (secundarias y vacías). La autonomía con mayor proporción de viviendas no principales fue la de Castilla y León, con un 39,8% del

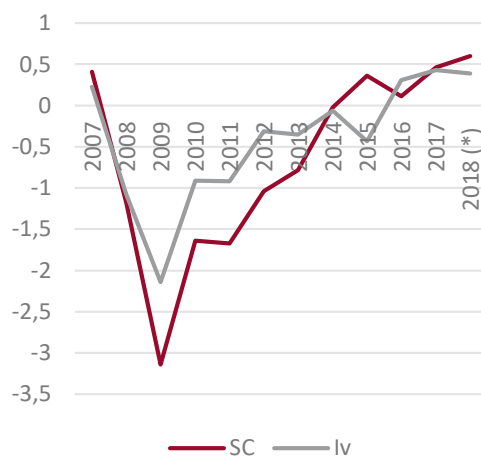


Fig. 21/ Construcción (total) y vivienda. Aportaciones puntuales al crecimiento del PIB, 2007-2018 (previsión).

Fuente: INE.

total, mientras que fue la Comunidad de Madrid la que alcanzó el nivel más reducido, el 9,7%. Las autonomías con estancamiento o descenso de la población en los últimos años, como son las dos Castillas y Extremadura, presentan, en general, una proporción elevada de viviendas no principales.

## 7. Política de vivienda

En 2018 han tenido lugar algunas modificaciones de interés en el campo de la política de vivienda, en especial tras la llegada del nuevo gobierno en junio de 2018. Por otra parte, entre los indicadores del mercado más ligados a la política de vivienda destacan los relativos a los lanzamientos judiciales y al ritmo de construcción y venta de viviendas protegidas.

Los lanzamientos judiciales descendieron en 2018 en un 1,9% sobre el año precedente en el periodo correspondiente a los tres primeros trimestres de dicho ejercicio. Dentro de dicha evolución destacó el importante descenso de los lanzamientos asociados con el impago de un préstamo hipotecario (-15,0%). Por el contrario, los lanzamientos derivados del impago de un alquiler aumentaron en un 11,1%, con lo que el total previsto para este grupo de lanzamientos podría aproximarse a los 40.000 en el conjunto del año 2018 (Fig. 22).

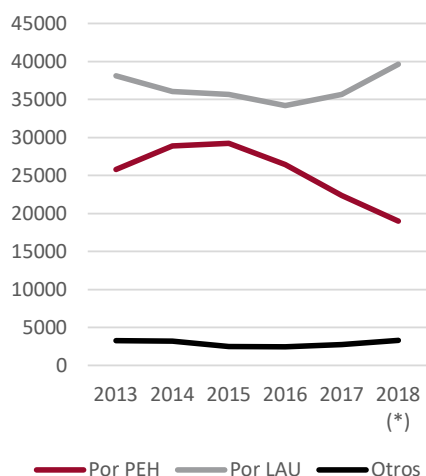


Fig. 22/ **Lanzamientos Judiciales; hipotecarios, por impago de alquileres y otros. Serie anual, 2013-2018 (previsión).**

Fuente: CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

La previsión derivada de los últimos datos disponibles indica que el 66,5% de todos los lanzamientos judiciales correspondería a los asociados con el impago del alquiler. El retroceso de los lanzamientos asociados con el impago de un préstamo hipotecario refleja el descenso de la morosidad en los préstamos destinados a la compra de vivienda. A pesar de dicho retroceso el total anual de dichos lanzamientos se habrá aproximado a 19.000 en 2018.

En cuanto a las transacciones de viviendas

protegidas, en los tres primeros trimestres de 2018 las transacciones efectuadas aumentaron en un 7,3% sobre el mismo periodo de 2017, aumento inferior al del total de viviendas (10,5%). Las transacciones de viviendas protegidas en los primeros trimestres permiten extrapolar para el conjunto de 2018 un total de 23.500 ventas de viviendas protegidas (nuevas y usadas), equivalentes al 4,1% del total de ventas de viviendas, según datos del Ministerio de Fomento procedentes de las transacciones formalizadas ante notario.

Los precios de las viviendas aumentaron en un 3,2% interanual en el total de viviendas tasadas en el tercer trimestre de 2018. Los precios de tasación de las viviendas protegidas retrocedieron levemente en dicho periodo de tiempo (-0,3%). El precio medio de venta de una vivienda protegida ascendió en el tercer trimestre de 2018 a 1.127,3 euros/ m<sup>2</sup> (Fig. 23), destacando los precios de las viviendas protegidas de la Comunidad de Madrid, 1.355,5 euros / m<sup>2</sup>, como los más elevados entre autonomías. Los precios de las viviendas protegidas siguen situándose en torno al 70% de los precios de venta de las viviendas libres, destacando el caso de la Comunidad de Madrid, donde se construye la mitad de las viviendas protegidas terminadas en España en los últimos años y donde el precio de la vivienda protegida equivale al 54% del precio medio del mercado libre.

Los datos disponibles hasta septiembre de 2018 permiten anticipar que en 2018 se calificaron unas 11.700 viviendas protegidas, un 60,5% por encima del total de 2017. Las calificaciones definitivas retrocedieron en casi un 47% en lo el periodo enero-septiembre respecto del año anterior, lo que implica poco más de 2.600 nuevas viviendas protegidas terminadas en dicho ejercicio.

Parece evidente la conveniencia de actualizar la normativa relativa a las viviendas protegidas, en especial en el caso de la VPO, en primer lugar para darle estabilidad en su condición de carácter social. Así, entre 1860 y 2017 se iniciaron unos seis millones de viviendas protegidas en España. Con mayor o menor rapidez, dichas viviendas se han recalificado a viviendas libres, con lo que el adquirente inicial de dichas viviendas ha obtenido, por lo general, un lucro significativo tras dicha recalificación y no existe un parque significativo de viviendas de alquiler social. En segundo lugar también parece necesario canalizar la mayor parte de la producción de tales viviendas hacia el alquiler (S. LÓPEZ LETÓN, 2019), puesto que es hacia esta forma de tenencia hacia a la que se están reorientando los hogares de nueva creación.

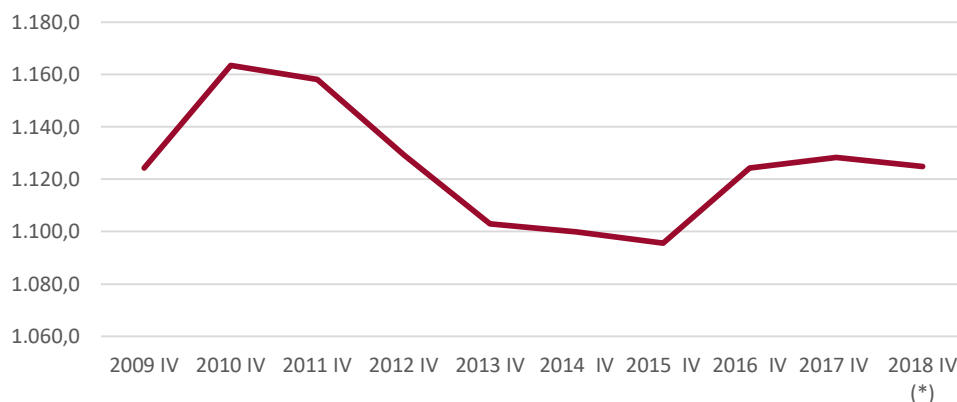


Fig. 23/ Precios de venta de las viviendas protegidas vendidas (nuevas y usadas), euros/m². Serie anual 2009-2018 (previsión).

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

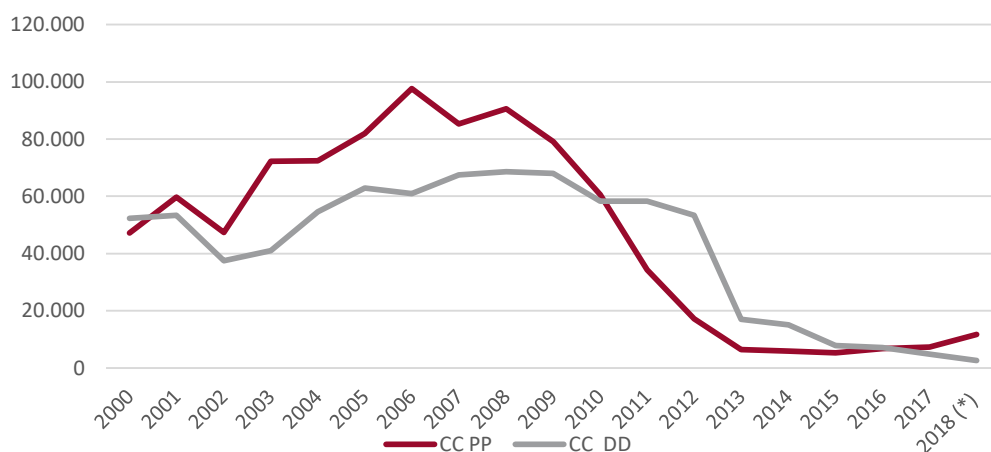


Fig. 24/ Viviendas protegidas, España. Calificaciones provisionales y definitivas. Totales anuales, 2000-2018 (previsión).

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

Tras la aprobación, en marzo de 2018, del nuevo Plan Estatal de Vivienda, 2018-2021 (RD 106/2018, de 9 de marzo, BOE de 10.3.2018), en noviembre de 2018 se introdujo una modificación importante en el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados.

Así, el Real Decreto-Ley 17/2018, de 6 de noviembre (BOE de 9.11.2018), en su Artículo Único se modificó el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, de forma que cuando se trate de escrituras de préstamo con garantía hipotecaria se considerará como sujeto pasivo del impuesto citado al prestamista. Con anterioridad a dicha norma dicho tributo recaía sobre el adquirente de

la vivienda mediante un préstamo hipotecario, y el tipo impositivo oscilaba entre el 1% y el 2% de la garantía hipotecaria. La nueva norma implica un abaratamiento en el coste de acceso a la vivienda en propiedad desde noviembre de 2018.

Se han introducido algunas modificaciones significativas, en la regulación de los contratos de arrendamiento, junto a otras medidas de política de vivienda, en el Real Decreto-Ley 21/2018, de 14 de diciembre (BOE de 18.12.2018). Entre los cambios citados destacan, en primer lugar, los relativos a la duración del contrato de alquiler de vivienda, en el que se establece un plazo mínimo de cinco años (si el arrendador es una empresa el plazo se eleva hasta siete años) frente los



tres años de la regulación anterior de 2013. En segundo lugar, destaca la prórroga automática de tres años si ninguna parte comunica a la otra su voluntad de no renovación. La actualización anual se realizará en los términos pactados por las partes.

En el caso de los arrendamientos en los que el hogar arrendatario sea “de renta reducida”, la actualización anual se efectuará con el Índice de Precios de Consumo. Se consideran familias de renta reducida las que tienen ingresos inferiores a lo establecido para el conjunto del Estado en el Real Decreto que regula el Plan Estatal de Vivienda vigente. En el caso del Plan 2018-21 dicha renta reducida se situaría en torno a unos ingresos inferiores a tres veces el IPREM (unos 1.800 euros mensuales).

Será obligatorio en los contratos de arrendamiento que el arrendatario preste fianza por una cuantía de una mensualidad (dos en el caso de que el arrendador sea una empresa) y no se podrá exigir por el arrendador una garantía adicional superior a dos meses, en el caso de contratos a cinco años. En los Procedimientos de Ejecución Hipotecaria se informará al demandado la posibilidad de acceder a los servicios sociales correspondientes. La ejecución se podrá suspender hasta un mes para que actúen tales servicios sociales.

El Real Decreto, en su Disposición Adicional Única, introduce actuaciones encaminadas

a dinamizar la oferta de viviendas de alquiler, como son la movilización de suelo público para promover viviendas de alquiler social, la modulación del Plan Estatal de Vivienda vigente para atender las necesidades de viviendas sociales, la reorientación del Plan citado para aportar un mayor apoyo a la promoción de viviendas de alquiler. La nueva normativa sobre alquileres entró en vigor el 19 de diciembre de 2018. La nueva norma en materia de alquileres no es retroactiva. Hay, pues, un compromiso del gobierno para desarrollar nuevas actuaciones en materia de política de vivienda.

## Bibliografía

- BANCO CENTRAL EUROPEO (2019): “Eurosysteem staff macroeconomic projections for the euro area”, diciembre.
- FINANCIAL TIMES (2018): “Forecasting the World in 2019, 28 de diciembre.
- JONES, Claire (2018): “FT poll: political risk set to cut eurozone growth”, 31 de diciembre.
- MYRO, Rafael (2019): “La sostenibilidad del superávit exterior”, FUNCAS, *Cuadernos de Información Económica*, noviembre/diciembre.
- LÓPEZ LETÓN, Sandra (2019): “España ignora la vivienda protegida”, *El País de los Negocios*, 13 de enero.
- NAREDO GÓMEZ, José Manuel (2019): “¿Rebrota una burbuja inmobiliaria comparable a la anterior?” (Texto publicado el 05-01-2019 en la Agenda de Prensa elaborada por Manuel Portela: [www.agendadeprensa.org](http://www.agendadeprensa.org) )

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. LI, Nº 199, primavera 2019

ISSN(P): 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

Págs. 213-220

## Crónica jurídica

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Complutense de Madrid

**RESUMEN:** En esta Crónica se da cuenta de las recientes novedades estatales en materia de vivienda, patrimonio natural y de la biodiversidad, utilización racional de los recursos hídricos, mediante la figura del trasvase y la modificación del sistema de evaluación ambiental hacia un modelo más integrado. En el ámbito de las Comunidades Autónomas la escasez en la producción normativa es la regla general en el último año de una legislatura muy prolífica. Aun así, debe destacarse la nueva Ley de Vivienda de la Comunidad Foral de Navarra, así como la Ley de la Huerta de Valencia y a la Ley de Turismo de la Comunidad Valenciana. Ley, esta última, que pretende acomodarse a un sector que experimenta una evolución vertiginosa en cuanto a los nuevos retos que plantean como las nuevas modalidades de alojamiento así como el cambio climático.

### 1. Hacia un derecho fundamental a una vivienda digna

En los últimos meses se han dado nuevos avances, normativos y jurisprudenciales, en el reconocimiento de un derecho que ha evolucionado de una manera constante desde que eclosionara la gran crisis económica y financiera en 2008. Me refiero al derecho a la vivienda<sup>1</sup>.

En el ámbito estatal, destaca la importante **Ley de las Cortes Generales 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas**. Aborda diferentes problemáticas que se han agudizado

en los últimos tiempos que son consecuencias colaterales de la referida crisis. Problemáticas como la de la ocupación por motivos de necesidad u ocupaciones por redes organizadas que aprovechan la situación de vulnerabilidad creada en contextos sociales desfavorecidos.

La Ley modifica el tradicional interdicto de recobrar la posesión para una recuperación inmediata de la vivienda ocupada ilegalmente -artículo 250.4.º de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC)-, mediante el procedimiento desarrollado en los artículos 437, 441 y 444 de la misma. En su virtud, los legítimos poseedores (propietario, arrendatario, entre otros) podrán solicitar la recuperación inmediata de la posesión ante una desposesión ilegítima sin consentimiento. La demanda de

\* [obouazza@der.ucm.es](mailto:obouazza@der.ucm.es). Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación, "El reto de la reafirmación del Estado del Bienestar en la protección de los derechos humanos" (DER2015-65524-R), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO) y el

Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER, UE).

<sup>1</sup> En esta Sección me he referido a la cuestión en varios números. Véase, por ejemplo, la Crónica, "Avances recientes en el reconocimiento efectivo del derecho a una vivienda digna", *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales* 185, 2015.

recuperación posesoria de la vivienda debe dirigirse contra los ocupantes, lo que no impide que además se notifique a quien se encuentre en el inmueble en el momento de su entrega. A la demanda debe acompañarse el título de posesión legítima. Con la finalidad de identificar al receptor y demás ocupantes, el poseedor legítimo podrá ir acompañado de agentes de la autoridad. En el caso de que sea posible la identificación, se comunicará a los servicios sociales por si fuera necesaria su actuación en relación con los ocupantes ilegítimos, siempre que estos manifiesten su consentimiento.

Si el demandante requiere la restitución posesoria inmediata, los demandados disponen de un plazo de cinco días para acreditar su situación posesoria. Si no aportan justificación suficiente se ordenará por auto la entrega inmediata del inmueble al titular posesorio, siempre que este disponga de una acreditación suficiente de su derecho a poseer. Contra este auto no cabe recurso y se ejecutará en cuanto se encuentren los ocupantes ilegítimos en la vivienda. En la resolución en la que se acuerde la entrega de la posesión al demandante, se requerirá a los servicios sociales competentes a que en un plazo de siete días adopten las medidas de protección necesarias, siempre que, una vez más, los interesados manifiesten su consentimiento.

Si el demandado o demandados no contestaran a la demanda en el plazo legalmente previsto, se dictará sentencia de inmediato. La oposición del demandado puede fundarse en la tenencia de título suficiente frente al demandante o en la ausencia de título posesorio de este último. La sentencia estimatoria de la pretensión permitirá su ejecución, previa solicitud del demandante, sin necesidad de que transcurra el plazo de veinte días contemplado en el art. 548 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, lo cual acelera, sin duda, el proceso de recuperación de la posesión ilegítimamente sustraída.

La disposición adicional, en fin, llama a las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a aprobar planes y protocolos para dar una respuesta efectiva en materia de vivienda, así como a la activación de las relaciones interadministrativas de coordinación y de cooperación. Especialmente, con la administración responsable en materia de servicios sociales, con la finalidad de proteger, especialmente, a las personas en situación de especial vulnerabilidad. En dichos planes y

protocolos deberán preverse registros sobre el parque de viviendas disponibles para atender a las personas que queden sin hogar<sup>2</sup>.

En fin, realizados los diagnósticos y contempladas las soluciones, ahora procede la importante tarea de aplicar la Ley en sus justos términos para lo que la se exige un adecuado funcionamiento de la Administración y la necesaria e inaplazable cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas.

\*\*\*

Desde una perspectiva jurisprudencial, el Tribunal Constitucional ha resuelto en los últimos meses varios recursos de inconstitucionalidad planteados por la Administración del Estado contra leyes autonómicas en materia de vivienda. Las sentencias dictadas han supuesto nuevos impulsos en el reconocimiento del derecho a una vivienda digna. Así, la STC 16/2018, de 22 de febrero (BOE núm. 72 de 23 de marzo de 2018), por el que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno en relación con varios preceptos de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda de Navarra. Esta sentencia declara la inconstitucionalidad de los artículos que regulan la expropiación de viviendas adquiridas por las entidades de crédito mediante procesos de ejecución hipotecaria debido a que rompe con las competencias del Estado en materia de ordenación general de la economía pues el Estado ya habría habilitado fórmulas para atender a las personas en situación de exclusión residencial a modo de criterio uniformador. Sin embargo, considera ajustada a la Constitución la sanción a las entidades de crédito que dispongan de viviendas deshabitadas por plazo superior a dos años se ajusta a la Constitución. Un paso más se da en la STC 97/2018, de 19 de septiembre (BOE núm. 247, de 12 de octubre de 2018) en la que se valida la posibilidad contemplada en la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco, de expropiar viviendas desocupadas durante un tiempo superior a dos años sin que concurran las causas justificativas contempladas en la ley cuando quede acreditada la existencia de demanda de vivienda de protección pública en el municipio o en su área funcional.

Finalmente, **la Ley foral 28/2018, de 26 de diciembre, de vivienda de Navarra**, en el contexto de las prestaciones que el Estado asume para dar respuesta a las nuevas

<sup>2</sup> Esta Ley ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional por más de 50 diputados del grupo parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea al entender que pue-

de vulnerar los derechos a la inviolabilidad del domicilio, la tutela judicial efectiva y a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

exigencias sociales<sup>3</sup>, supone un paso más en la consideración del carácter esencial del derecho a la vivienda para el desarrollo normal de la vida privada, familiar, económica y profesional de toda persona, en línea con la construcción dogmática desarrollada en los últimos años<sup>4</sup>.

Reconoce, de forma explícita, el derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada para cualquier persona con vecindad administrativa en la Comunidad Foral de Navarra, lo que implica la posibilidad de su exigencia ante los tribunales por cualquier vecino en situación de necesidad. Se considera, así, un servicio social de interés general cualquier actividad dirigida a posibilitar la satisfacción y protección del derecho a una vivienda digna y adecuada.

Como puede que el parque público de vivienda no sea suficiente para alcanzar los ambiciosos objetivos de la Ley, se contempla subsidiariamente una prestación económica, que se traduce en un impuesto sobre la renta negativo con una deducción en la cuota diferencial. Hay dos modalidades: una, de carácter temporal, dirigida a jóvenes, con la que se pretende satisfacer la necesidad de emancipación; y otra vinculada a las dificultades económicas para acceder a una vivienda, que tendrá carácter permanente hasta tanto no se modifique la situación de necesidad.

Por último, la ley prevé un calendario gradual del reconocimiento del derecho, en función de la suficiente dotación de los recursos económicos, materiales y organizativos necesarios.

Esta ley no solo contempla derechos, sino

que también obligaciones. En primer lugar, la obligación de no destinar todo o parte de la vivienda protegida a alquiler turístico, lo que no impide el arrendamiento residencial. En segundo lugar, la obligación de mantener y cuidar el inmueble, apostando por la rehabilitación de la vivienda ya existente, en una concepción del uso sostenible de los recursos.

Para acometer los objetivos señalados, la Ley modifica la *Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra*; el *Texto Refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por Decreto Foral Legislativo 4/2008, de 2 de junio*; el *Decreto Foral 61/2013, de 18 de septiembre, por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda*; y el *Decreto Foral 25/2011, de 28 de marzo, que regula el censo de solicitantes de vivienda*.

## 2. Caza, pesca y erradicación de especies exóticas

La defensa del medio ambiente frente a especies exóticas que suponen una amenaza para los ecosistemas y la biodiversidad debe compatibilizarse con las actividades piscícolas, deportivas, turísticas y de ocio que se desarrollan, por ejemplo, en municipios rurales. A tal efecto, se aprueba la *Ley de las Cortes Generales 7/2018, de 20 de julio, de modificación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*. Tiene como

<sup>3</sup> Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, (1962): "La configuración jurídica de la Administración Pública y el concepto de Daseinsvorsorge", *Revista de Administración Pública* 38; y en la traducción de Ernst Forsthoft, *Estado de Derecho en mutación. Trabajos constitucionales 1954-1973*, Tecnos (clásicos del pensamiento), Madrid, 2015, XXIX-LX.

<sup>4</sup> De entre las publicaciones recientes en la materia, cabe citar a Fernando LÓPEZ RAMÓN, "El derecho subjetivo a la vivienda", *Revista Española de Derecho Constitucional* 102, 2014, 10-56; Íñigo MAGUREGUI: "Trabas y oportunidades del urbanismo para la promoción pública de viviendas. El servicio público de alojamiento: más allá de las reservas de vivienda protegida", *Práctica urbanística: revista de Urbanismo* 151, 2018, Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, "El derecho constitucional a la vivienda", *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, Tomo LVII, 2017, 377-389; Juli PONCE SOLÉ, "Cincuenta años de relaciones entre derecho urbanístico y vivienda asequible en España", *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente* 311, 2017, 343-372; "Introducción y balance general: los 10 años de vigencia de la ley del derecho a la vivienda de Cataluña", *La Ley del derecho a la vivienda de Catalunya: diez años de vigencia. Balance y futuro* (coord. Observatorio DESC, Instº de investigación TRANSJUS), 2018, 23-58; "Reservas para vivienda protegida en suelo urbano no consolidado: un nuevo paradigma contra la segregación urbana", *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente* 326, 2018, 19-57; Andrei QUINTIÁ PASTRANA, "El derecho a la vivienda y la dialéctica entre

descentralización y recentralización", *Revista Vasca de Administración Pública* 109-I, 2017, 225-267; José María SOUTIRÓN MORENILLA, "El derecho a la vivienda y su garantía pública: entre el servicio público y la protección social", *Servicios de interés general y protección de los usuarios: educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas*, (Dir. Isabel GONZÁLEZ RÍOS), 2018, 181-224. Desde la perspectiva de su relación con el turismo, me remito a los recientes trabajos de Alejandro ROMÁN MÁRQUEZ, "El nuevo decreto andaluz sobre viviendas particulares de uso turístico. Análisis a la luz de la agenda europea para la economía colaborativa", *Cuadernos de Turismo* 41, 2018, 591-613; "Las viviendas particulares dedicadas a la actividad de alojamiento turístico. Su exclusión de la Ley de Arrendamientos Urbanos", *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia* 6, 2014, 24 p.; "Los poderes públicos ante el fenómeno de las viviendas particulares dedicadas al uso turístico y la irrupción de la denominada "economía colaborativa" en este sector: una aproximación a la posición de la Unión Europea, el legislador español y los ejecutivos autonómicos", *Los retos actuales del derecho administrativo en el Estado autonómico: estudios en homenaje al profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor* (coord. Luis Míguez Macho, Marcos Almeida Cerrada), Vol. 2, 2017, 573-587; y "Planificación urbanística del turismo: la regulación de las viviendas de uso turístico en Madrid y Barcelona", *Revista de estudios de la administración local y autonómica Nueva época* 10, 2018, 22-39.

objetivo el equilibrio entre la lucha contra especies exóticas invasoras y su aprovechamiento para la caza y la pesca en las zonas en las que no suponen un problema medioambiental y su presencia consta desde antiguo. En la modificación de la ley se sigue considerando que las especies exóticas invasoras para las que exista suficiente información científica deben ser catalogadas, pero se permite que en las zonas ocupadas desde antes de 2007, año en que se promulgó la primera normativa en la materia, se puede seguir cazando o pescando para el control o erradicación. Fuera de esas zonas se prohíbe el aprovechamiento de pesca o caza deportivas con la finalidad de desincentivar las sueltas ilegales que se han seguido produciendo. Esta nueva regulación también ofrece una nueva normativa sobre la acuicultura en línea con el Reglamento 708/2007 del Consejo, de 11 de junio de 2007, sobre el uso de las especies exóticas y las especies localmente ausentes en la acuicultura. Por otro lado, con la finalidad de reducir la presión piscícola sobre la trucha autóctona, se permite la suelta de truchas arcoíris sin capacidad reproductiva (para evitar su propagación) en tramos concretos. En fin, se contempla un mecanismo excepcional para que la Comisión Estatal de Patrimonio Natural y la Biodiversidad pueda acordar en supuestos con regulación específica, por razones de interés público de primer orden, la suspensión del procedimiento de catalogación de una especie o promover la descatalogación de una especie.

### 3. Utilización racional de los recursos hídricos

Uno de los fundamentos del Estado Social y Ambiental de Derecho que consagra la Constitución española de 1978 es el de la utilización racional de los recursos territoriales (art. 45.2 CE). La transferencia de recursos hídricos entre ámbitos territoriales constituye así un auténtico instrumento de equilibrio y vertebración del territorio, en una manifestación de la ineludible exigencia constitucional de la solidaridad colectiva. En base a ello, se ha aprobado la **Ley de las Cortes Generales 10/2018, de 5 de diciembre, sobre la transferencia de recursos de 19,99 hm<sup>3</sup> desde la Demarcación Hidrográfica de los ríos Tinto, Odiel y Piedras a la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir**, “con el fin de contribuir a garantizar el abastecimiento de los municipios del Condado de Huelva, mejorar la garantía del riego, la recuperación de los acuíferos de la zona y el equilibrio hídrico del entorno y especialmente del Parque Nacional de Doñana” (art. 1).

### 4. Evaluación ambiental

La **Ley 9/2018, de 5 de diciembre, por la que se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero supone** el ajuste del derecho español de conformidad con la Directiva de la Unión Europea 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre. Esta reforma del sistema de evaluación ambiental de planes, programas y proyectos tiene como objetivos a) la mejora de la eficacia del proceso de evaluación ambiental, adaptando las etapas de las que consta a los principios comunitarios de «una mejor legislación» y de reducción de las cargas administrativas para los ciudadanos; b) la coherencia y conexión con otras normas y políticas de la Unión Europea, así como con las estrategias y políticas establecidas por los Estados miembros en ámbitos de competencia nacional, con lo que se tratará de promover un enfoque integrado para la mejora de la eficiencia y la sostenibilidad de las políticas de desarrollo que tienen impacto territorial; y c) finalmente, mejorar la protección del medio ambiente, la salud humana, el patrimonio nacional, proteger el mantenimiento de las especies, conservar la capacidad de reproducción del ecosistema como recurso fundamental de la vida y aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos naturales, “mediante un sistema de toma de decisiones sobre inversiones, tanto públicas como privadas, más previsible y sostenible a largo plazo” (exposición de motivos). La reforma de la regulación de este instrumento preventivo tiende a reforzar la protección de nuevos elementos que han requerido un mayor hincapié en los últimos años, como la toma en consideración del cambio climático, la prevención de riesgos y la eficiencia de los recursos. Con ello, parece que trata de ponerse solución a los déficits que presentaba la vieja normativa, por lo que quizá debería plantearse la idea de la evaluación de sostenibilidad o la evaluación integrada en la que se tengan en consideración todos los elementos en los que puede incidir un plan, programa o proyecto, anticipando así una protección real y adecuada del territorio. Además, la Directiva que transpone esta norma conecta con las disposiciones contempladas en otras normas sectoriales. Así, expresamente indica que deberán tenerse en cuenta las disposiciones de los tratados internacionales



como el Convenio Europeo para la Protección del Patrimonio Arqueológico, de 16 de enero de 1992, el Convenio para la Salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico de Europa, de 3 de octubre de 1985, la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático, de 2 de noviembre de 2001, así como el Convenio Europeo del Paisaje, de 20 de octubre de 2000.

Esta norma forma parte de un proceso creciente de evolución normativa hacia la consideración integrada del territorio, que muestra no pocas dificultades debido a la existencia de diversos centros de poder normativo con competencia en el territorio, así como desde la perspectiva sectorial. Por ello, hay que valorar positivamente esta norma en el proceso hacia una ordenación del territorio europeo que articule las diferentes competencias generales y sectoriales de la Unión Europea con respecto de las de los Estados miembros, integrando, como se ha empezado a hacer en la directiva que transpone esta Ley, las exigencias internacionales en la materia.

## 5. Huerta de Valencia

La **Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Huerta de Valencia**, tiene por objeto “(...) la preservación, recuperación y dinamización de la Huerta como espacio con reconocidos valores agrarios, ambientales, paisajísticos, arquitectónicos, históricos, culturales y antropológicos, que son determinantes para el progreso económico, la calidad de vida de la ciudadanía y la gestión sostenible del área metropolitana de València, promoviendo la rentabilidad y viabilidad económicas de la actividad agraria” (art. 1.1). A tal efecto, la ley “(...) establece un marco regulador de los usos del suelo y medidas de gestión y financiación de la actividad agraria que fomentan el mantenimiento de la actividad productiva, la mejora de las condiciones de vida de las personas que se dedican a la agricultura y la preservación de la Huerta de València frente a las presiones de naturaleza urbanística que amenacen su sostenibilidad” (art. 1.2). La Ley ordena la formulación del Plan de acción territorial de ordenación y ordenación del espacio (art. 18 y ss), en los términos del art. 16 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana. El uso global predominante del espacio deberá ser el agropecuario, que “(...)

admite la compatibilidad usos complementarios o dinamizadores de la actividad principal” (art. 22.1 *in fine*). Además, “con carácter excepcional”, el plan permitirá usos como el residencial o terciario, bien que, en este último caso, se requiere informe preceptivo favorable del Consejo de la Huerta de Valencia (art. 22.4 *in fine*). Se permitirá la transformación urbanística en un tercio de los denominados “sectores de recuperación de la huerta”, que son amplios espacios de huerta contiguos al suelo urbanizado en los que hay edificaciones en estado de ruina, mal estado de conservación o terrenos agrícolas degradados. Los dos tercios restantes deben destinarse a explotación agraria efectiva (art. 33.1).

## 6. Turismo

Finalmente, me referiré a la **Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunidad Valenciana**. Introduce por primera vez en la normativa turística autonómica el concepto de “hospitalidad”, como condición necesaria que establezca el marco de relación de las personas visitantes con la población local, si bien no es una idea nueva pues ya en la Dictadura se aprobarían guías de buenas prácticas para facilitar la convivencia entre la población visitante y la residente<sup>5</sup>. La hospitalidad implicará un buen trato, en sentido amplio, al visitante, desde el respeto al idioma, cultura, tradiciones, libertad de conciencia así como el respeto al residente en su derecho al descanso, al bienestar y a la repercusión positiva en su calidad de vida como consecuencia de la actividad turística, lo que será de atención específica por la Administración Pública (art. 14). Y es que la irrupción del turismo masivo en las ciudades y las consiguientes nuevas formas de alojamiento, como el alojamiento colaborativo, o no tan nuevas, como la vivienda de uso turístico el *condo-hotel*<sup>6</sup>, generan retos que deberán resolverse con conceptos como el de hospitalidad y el de ética del turismo. Asimismo, esta norma no es ajena a las consecuencias del cambio climático, la necesaria puesta en valor del territorio y del paisaje, la importancia de la cultura y el respeto de la identidad local, entre otros.

En materia específica de planificación, la ley contempla un mandato a las administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, de promover y proteger la utilización racional de los recursos turísticos,

<sup>5</sup> “Decálogo del buen turista”, *Anuario español de la industria turística*, Ministerio de Información y Turismo, 1961-1962

<sup>6</sup>Al respecto, me remito al esclarecedor trabajo de Alejandro

ROMÁN MÁRQUEZ, “La propiedad plural de los establecimientos de alojamiento turístico: la figura del *condo-hotel* en la legislación autonómica”, *PASOS. Revista de turismo y patrimonio cultural* 16-4, 2018. 1005-1022.

su cuidado y desarrollo sostenible, así como la integración en los instrumentos de planificación urbanística y territorial de medidas específicas para el mismo fin (art. 26.1). La administración sectorial del turismo dictará un informe preceptivo en relación con instrumentos de planificación que prevean suelo para la implantación de actividades turísticas (26.2). El instrumento principal de la ordenación de los recursos turísticos en la Comunidad Autónoma será el plan estratégico de Turismo, definido por la administración sectorial con competencias en la materia, con la participación de los municipios y los agentes turísticos (art. 26.4). A nivel local se regulan los planes de ordenación de los recursos

turísticos, que “podrán delimitar zonas y ámbitos turísticos y de protección, delimitar los recursos turísticos, establecer la densidad global máxima de población, las plazas de alojamiento totales, fijar su tamaño y características y establecer parámetros mínimos o máximos de superficie, volumetría, edificabilidad y equipamientos” (art. 27). Los planes generales de ordenación urbana podrán asumir las conclusiones de estos planes sectoriales. La normativa urbanística, en fin, deberá adaptarse a dichas conclusiones (art. 27). Se contemplan también planes de intervención de ámbitos turísticos para delimitar zonas saturadas o maduras.

**CIUDAD Y TERRITORIO****ESTUDIOS TERRITORIALES**

Vol. LI, Nº 199, primavera 2019

ISSN(P): 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

Págs. 221-224

## Evaluadores 2018/*Experts* 2018

Los evaluadores del año 2018 son:

Abadía Naudi, Sixto	Universitat Ramon Llull
Agudo González, Jorge	Universidad Autónoma de Madrid
Albertos Puebla, Juan Miguel	Universidad de Valencia
Aldrey Vázquez, José Antonio	Universidad Santiago de Compostela
Alemaný Bay, Carmen	Universidad de Alicante
Andújar Llosa, Andrea	Universidad Pablo de Olavide
Barakat Carballo, Rubén Omar	Universidad Politécnica de Madrid
Bellet Sanfeliu, Carme	Universidad de Lleida
Benabent Fdez. de Córdoba, Manuel	Universidad de Sevilla
Benach Rovira, Nuria	Universitat de Barcelona
Bisbal Grandal, Ignacio	Universidad de Concepción
Borobio Sánchez, Manuel	Universidad Santiago de Compostela
Bouaza Ariño, Omar	Universidad Complutense de Madrid
Brain Valenzuela, Isabel	Universidad Católica de Chile
Brandis García, Dolores	Universidad Complutense de Madrid
Calvo Charro, María	Universidad Carlos III
Camarasa Belmonte, Ana	Universidad de Valencia
Campos Calvo-Sotelo, Pablo	Universidad CEU San Pablo
Canosa Zamora, Elia	Universidad Autónoma de Madrid
Cánovas Alcaraz, Andrés	Universidad Politécnica de Madrid
Cañizares Ruiz, Carmen	Universidad de Castilla La Mancha
Casado Díaz, José Manuel	Universidad de Alicante
Checa-Artasu, Martín	Universidad Autónoma Metropolitana
Cremaschi, Marco	Centre d'études européennes et de politique comparée
Cruz Villalón, Josefina	Universidad de Sevilla
Cuadrat Prats, José M <sup>a</sup>	Universidad de Zaragoza
de Asís, Agustín	Universidad Carlos III de Madrid

## Documentación

de la O Cabrera, Rodrigo	Universidad Politécnica de Madrid
de la Riva, Juan	Universidad de Zaragoza
Díaz Pineda, Francisco	Universidad Complutense de Madrid
Espegel Alonso, Carmen	Universidad Politécnica de Madrid
Fernández Güell, José Miguel	Universidad Politécnica de Madrid
García García, Miriam	LANDLAB (Paisaje, Planif., Investigación y Diseño)
García García, Antonio	Universidad Pablo de Olavide
García Palomares, Juan Carlos	Universidad Complutense de Madrid
García Rodríguez, José León	Universidad de La Laguna
Goerlich, Francisco J.	Universitat de València
González-Varas Ibáñez, Ignacio	Universidad de Castilla La Mancha
Guridi García, Rafael	Universidad Politécnica de Madrid
Hernández Aja, Agustín	Universidad Politécnica de Madrid
Hernández Hernández, María	Universidad de Alicante
Hierro Recio , Luis Ángel	Universidad de Sevilla
Hildenbrand Scheid, Andreas	Universidad de Sevilla
Lago Ávila, M <sup>a</sup> Jesús	Universidad CEU San Pablo
Lapayese Luque, Concha	Universidad Politécnica de Madrid
Larraz Iribas, Beatriz	Universidad de Castilla La Mancha
Leal Maldonado, Jesús	Universidad Complutense de Madrid
Lois González, Rubén Camilo	Universidad Santiago de Compostela
López Estébanez, Nieves	Universidad Autónoma de Madrid
López Redondo, Joan	Universidad Autónoma de Barcelona
Marchena Gómez, Manuel Jesús	Universidad de Sevilla
Marmolejo Duarte, Carlos	Universitat Politècnica de Catalunya
Martínez Suárez, Pedro	Universidad Autónoma de Madrid
Meer Lecha-Marzo, Ángela de	Universidad de Cantabria
Menéndez Sebastián, Eva	Universidad de Oviedo
Michelini, Juan José	Universidad Complutense de Madrid
Muñoz Parra, Carlos	Universidad de Santiago de Chile
Navarro Vera, José Ramón	Universidad de Alicante
Nogueira López, Alba	Universidad de Santiago de Compostela
Noguera Tur, Joan	Universitat de València
Ochoa Monzón, Josep	Universitat d'Alacant
Ortiz Guitart, Anna	Universidad Autónoma de Barcelona
Ortiz Laverde, Sandra Milena	Universidad Externado de Colombia
Oteiza San José, Ignacio	Instituto de Ciencias de la Construcción – Eduardo Torroja - CSIC
Paniagua Mazorra, Ángel	Centro de Ciencias Humanas y Sociales - CSIC
Pérez Fernández, José Manuel	Universidad de Oviedo
Pillet Capdepón, Félix	Universidad Castilla La Mancha
Pita López, M <sup>a</sup> Fernanda	Universidad de Sevilla
Pitarch-Garrido, María Dolores	Universidad de Valencia

Plaza Tabasco, Julio	Universidad de Castilla-La Mancha
Porto Schettino, Mateus	Universidad Europea de Madrid
Pueyo Campos, Ángel	Universidad de Zaragoza
Pujadas Martí, Xavier	Universitat Ramon Llull
Ramón Ojeda, Antonio A.	Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
Rius Ulldemolins, Joaquim	Universidad de Valencia
Rivera Gámez, David	Universidad Politécnica de Madrid
Roca Cladera, Josep	Universitat Politècnica de Catalunya
Rodríguez Chumillas, Isabel	Universidad Autónoma de Madrid
Rodríguez López, Julio	Consejo Superior de Estadística del INE
Rodríguez Suárez, Iván	Universidad Politécnica de Madrid
Rullán Salamanca, Onofre	Universidad de Baleares
Sabaté Bel, Joaquín	Universidad Politécnica de Cataluña
Sánchez Hernández, José Luís	Universidad de Salamanca
Sánchez Moral, Simón	Universidad Complutense de Madrid
Santamaría Pastor, Juan Alfonso	Gómez-Acebo & Pombo S.L.P.
Sanz Sanz, Ester	Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse
Sauri Pujol, David	Universitat Autònoma de Barcelona
Seguí Pons, Joana María	Universidad de las Illes Balears
Serrano Martínez, José María	Universidad de Murcia
Taltavull de la Paz, Paloma	Universidad de Alicante
Tejedor Bielsa, Julio	Universidad de Zaragoza
Troitiño Vinuesa, Miguel Ángel	Universidad Complutense de Madrid
Ureña Francés, José María	Universidad de Castilla-La Mancha
Vahí Serrano, Amalia	Universidad Pablo de Olavide
Valencia Martín, Germán	Universidad de Alicante
Valero Escandell, José Ramón	Universidad de Alicante
Vázquez Barquero, Antonio	Universidad Autónoma de Madrid
Verdaguer Viana-Cárdenas, Carlos	Universidad Politécnica de Madrid
Vicente Rufi, Joan	Universidad de Girona
Villar Rojas, José	Universidad de La Laguna
Zamora Roselló, Remedios	Universidad de Málaga

Nuestro más sincero agradecimiento a la valiosa y desinteresada colaboración de todos ellos que, con sus comentarios y sugerencias, han contribuido a mejorar y enriquecer los manuscritos originales.





## 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/>

**Movilidad Urbana y Ciudad Sustentable. Las experiencias de los casos de Curitiba y de Nantes, en la perspectiva de la sustentabilidad.** Natalia ESCUDERO PEÑA, Santiago de Chile, 2017; 17 x 23 cm; 234 pp; Editorial Fondo de Cultura Económica, ISBN: 978956289163-9.

Este libro se centra en el desarrollo de la ciudad contemporánea destacando cómo la movilidad urbana ha sido un factor estructurante en el proceso de transformación de sus morfologías y cómo ha cambiado en forma acelerada sus espacios en las últimas décadas, modificando la vida cotidiana de las personas y, por consiguiente, su calidad de vida. Se constata, a través de la historia, la coproducción existente entre las formas urbanas y los modos de desplazamientos, es decir que las redes de movilidad intervienen en la producción del espacio de la ciudad y, más específicamente, en la producción del espacio público.

A partir de las ideas de la Modernidad, la aplicación de políticas públicas que incentivan el uso masivo del automóvil y la visión neoliberal del desarrollo de la urbe, entre otros factores, se ha producido una ruptura en la producción espacial y de significado de la ciudad. Es así como el modelo de desarrollo dominante de la ciudad contemporánea ha alcanzado una crisis sustancial, dando cuenta de un proceso de insustentabilidad que se traduce en la pérdida del sentido de lugar en la arquitectura y en el urbanismo contemporáneos y, por consiguiente, en la pérdida de identidad de los espacios arquitectónicos y urbanos y del proyecto colectivo de ciudad.

En el contexto de desarrollo de la ciudad contemporánea, es urgente recuperar la ciudad como un proyecto colectivo en el cual la urbanidad, como la entendemos hoy, sea esencial para legar urbes sustentables a las generaciones futuras. Es decir, ciudades en las cuales se desarrolle el vínculo social, la identidad, la equidad, se equilibre la calidad de vida de sus habitantes y se disminuya el impacto de los sistemas urbanos sobre el entorno natural.

El prólogo del libro está escrito por el arquitecto,

planificador urbano brasileño y exalcalde de Curitiba, Jaime Lerner. Este texto se organiza en cinco capítulos. El primer capítulo nos habla del proceso de desarrollo de las morfologías urbanas y sus componentes, de la definición del concepto de movilidad urbana y de la problemática asociada a esta en la urbe contemporánea. En el segundo se aborda la influencia de la modernidad en el desarrollo de la ciudad y de la urbanidad y como a partir del uso masivo del automóvil se han generado cada vez más espacios de Flujo, los cuales sumados a los No-Lugares han sido partícipes del proceso de insustentabilidad de la ciudad actual. El tercer capítulo se centra en una aproximación teórica al concepto de desarrollo urbano sustentable y, en el cuarto se analizan las dos ciudades-estudio de caso: Nantes, en Francia, y Curitiba, en Brasil, cuyos modelos de desarrollo se han basado en una política pública de movilidad sustentable. En el último capítulo se presenta, a modo de conclusión, la importancia que tiene la definición y construcción de un nuevo modelo de desarrollo de ciudad a partir de una red estructurante de movilidad sustentable, en la perspectiva de la sustentabilidad.

### Índice de contenidos:

- Prólogo
- Introducción
- El proceso de desarrollo de la ciudad
- La insustentabilidad de la ciudad contemporánea
- El concepto de desarrollo urbano sustentable
- Ciudades-Estudio de caso
- Conclusiones
- Bibliografía

**Natalia ESCUDERO PEÑA** es Arquitecta por la Universidad del Bío Bío (Chile) y Doctora en Urbanismo por la Université Catholique de Louvain (Bélgica). Ha desarrollado una actividad académica sostenida en el tiempo en varias universidades en Chile (en pregrado y postgrado) y en Bélgica, como investigadora. Como académica del Departamento de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, ha centrado su investigación y trabajo docente en la coproducción existente entre la movilidad urbana y las transformaciones de las

morfologías de la ciudad en el contexto de la sustentabilidad. Ha sido responsable del Departamento “Ciudad y Barrios Sustentables” en el Institut Bruxellois pour la Gestion de l’Environnement de Bruselas, ha coordinado los estudios en Déficit Urbano en Chile, Segregación Social Urbana, en tres ciudades, y Análisis de Tendencias de Localización Urbana, de 12 comunas chilenas y de las áreas metropolitanas de Concepción y Valparaíso, en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, y ha participado en la elaboración de Planes Reguladores de varias comunas de la VIII Región del país.

Natalia ESCUDERO PEÑA  
Departamento de Urbanismo  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo  
Universidad de Chile

**Barrios vulnerables de las grandes ciudades españolas. 1991/ 2001/ 2011.** HERNÁNDEZ AJA, Agustín; RODRÍGUEZ ALONSO, Raquel; RODRÍGUEZ SUÁREZ, Iván; GÓMEZ GIMÉNEZ, José Manuel; GONZÁLEZ GARCÍA, Isabel; CÓRDOBA HERNÁNDEZ, Rafael; ALGUACIL GÓMEZ, Julio; CAMACHO GUTIERREZ, Javier; CARMONA MATEOS, Fernando Y JARAMILLO CÁCERES, Sergio. 30 x 21 cm; 476 pp.; Madrid 2018. Instituto Juan de Herrera. IJH, Madrid. ISBN 978-84-9728-568-1. Disponible en: <http://oa.upm.es/51015/>

Este libro presenta y analiza la evolución de la vulnerabilidad urbana en las ciudades españolas a través los resultados de los Catálogos de Barrios Vulnerables de España de 1991, 2001 y 2011, elaborados entre 1996 y 2017 gracias a los convenios de colaboración desarrollados entre el Instituto Juan de Herrera de la Universidad Politécnica de Madrid y el Ministerio de Fomento. El libro es continuación del “Altas de Barrios Vulnerables de España”, publicado en 2015 por el IJH, consultable en <http://oa.upm.es/34999/> que se basaba en los trabajos recogidos en los catálogos “Análisis Urbanístico de Barrios Vulnerables” de 1991 y 2001, y su Adenda 2006, a los que se les ha sumado el resultado del estudio del Censo de 2011. En este documento no se recogen los catálogos de los barrios estudiados, que pueden ser consultados en las páginas electrónicas del Observatorio de Vulnerabilidad Urbana de España del Ministerio de Fomento y en la Biblioteca Ciudades para un Futuro más Sostenible -CF+S-, ya que el objetivo es presentar un panorama general sobre la dimensión y evolución de la vulnerabilidad de las ciudades españolas de más de 50.000 habitantes entre 1991 y 2011. El marco general se completa con los informes individuales de las 13 ciudades de más de 300.000 habitantes, que con 342 barrios vulnerables y 2.578.655 habitantes, representan el 37% de los barrios delimitados según el Censo de 2011 y el 38% de la población que habita en el total del catálogo. Los informes individuales contienen el análisis estadístico de la evolución de la vulnerabilidad de cada una de las ciudades con un

especial cuidado en su representación cartográfica, que permite al lector un análisis territorial de la vulnerabilidad urbana y la comparación tanto temporal como por tipo de vulnerabilidad. El documento se acompaña de una introducción que describe la metodología empleada en el trabajo, y un anexo con un glosario de términos básicos para su comprensión. Para facilitar la consulta en el Archivo Digital UPM, el libro se presenta completo en un único archivo, y en archivos independientes para cada uno de los apartados y ciudades analizadas.

### Índice de contenidos:

PRESENTACIÓN  
SOBRE EL CONCEPTO DE VULNERABILIDAD  
INTRODUCCIÓN  
Contenido del documento  
Metodología  
PANORAMA ESTATAL DE LA VULNERABILIDAD URBANA  
Vulnerabilidad urbana  
Inmigración  
LAVULNERABILIDADURBANAEN13CIUDADES  
Análisis comparativo  
Madrid  
Barcelona  
Valencia  
Sevilla  
Zaragoza  
Málaga  
Murcia  
Palma de Mallorca  
Las Palmas de Gran Canaria  
Bilbao  
Alicante/ Alacant  
Córdoba  
Valladolid.

M<sup>a</sup> José HERNÁNDEZ  
Ministerio de Fomento

**Vulnerabilidad residencial y social en las grandes ciudades españolas. 2001/2011** HERNÁNDEZ AJA, Agustín; RODRÍGUEZ SUÁREZ, Iván; CÓRDOBA HERNÁNDEZ, Rafael; GÓMEZ GIMÉNEZ, José Manuel; GONZÁLEZ GARCÍA, Isabel; CARMONA MATEOS, Fernando; GAYOSO HEREDIA, Marta y SÁNCHEZ PÉREZ, María Belén. Madrid, 2018; 30 x 21 cm; 312 pp.; Instituto Juan de Herrera. IJH, Madrid. ISBN 978-84-9728-569-8. Disponible en: <http://oa.upm.es/51018/>

Este libro es continuación del “Altas de Barrios Vulnerables de España” (publicado en 2015 por el IJH, consultable en <http://oa.upm.es/34999/>) y del libro “Barrios Vulnerables de las grandes Ciudades Españolas. 1991-2001-2011” (publicado en 2018 por el IJH, consultable en <http://oa.upm.es/51015/>), que se basaban en los trabajos recogidos en los catálogos

de Barrios Vulnerables de 1991, 2001, y 2011 (realizados gracias a los convenios de colaboración entre la Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera -IJH- de la Universidad Politécnica de Madrid -UPM- y el Ministerio de Fomento, y que pueden ser consultados en el Observatorio de Vulnerabilidad Urbana de España y en la Biblioteca Ciudades para un Futuro más Sostenible -CF+S-). El trabajo ha sido realizado por el Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad (GIAU+S) de la Universidad Politécnica de Madrid.

El objetivo de la publicación es presentar la evolución de la vulnerabilidad urbana en España entre 2001 y 2011, analizando la vulnerabilidad residencial de los barrios y áreas estadísticas vulnerables delimitados en los anteriores trabajos. Cada uno de los barrios cumple con la condición de ser una pieza urbana homogénea y por tanto la de poder ser considerado capaz de asumir una intervención multidimensional que permita su mejora interna y el reequilibrio con el resto de la ciudad. Aunque parte de los datos aquí utilizados proceden del Censo de 2011 (basado en una muestra estadística frente a la metodología de trabajo de campo universal de los censos anteriores), creemos que los resultados en la escala que se manejan son de utilidad, al permitir visualizar la relación entre "vulnerabilidad social" y "vulnerabilidad residencial" de los barrios y áreas estadísticas vulnerables en 2001 y 2011.

Incluye una nueva formulación de la vulnerabilidad residencial, determinada mediante el cruce del indicador del estado de conservación (definido por el porcentaje de viviendas en edificios cuyo estado fuese ruinoso, malo o deficiente), y el indicador de accesibilidad (porcentaje de viviendas principales en edificios de cuatro o más plantas que carecen de ascensor). Esta ampliación metodológica sobre la utilizada en los catálogos anteriores permite evaluar no solo el nivel de vulnerabilidad de los barrios y su correspondiente clasificación (siempre en relación a las medias nacionales), sino también una aproximación a las necesidades de rehabilitación de sus edificios. El trabajo se basa en el estudio de las 13 ciudades que contaban con más de 300.000 habitantes en 2011. Los informes de cada ciudad contienen el análisis estadístico de la evolución de la vulnerabilidad (residencial y social) de cada una de las ciudades, con un especial cuidado en su representación cartográfica, permitiendo al lector un análisis territorial de la vulnerabilidad urbana en cada ciudad y la comparación tanto por el tipo de vulnerabilidad, como por su evolución entre los dos periodos considerados.

El objetivo de la publicación es presentar la evolución de la vulnerabilidad urbana en España entre 2001 y 2011, analizando dos de las dimensiones de la vulnerabilidad, la residencial y la social, en los barrios y áreas estadísticas vulnerables delimitados en los anteriores trabajos.

## Índice de contenidos:

PRESENTACIÓN  
INTRODUCCIÓN  
ATLAS URBANO | 13 CIUDADES  
Análisis comparativo  
Madrid  
Barcelona  
Valencia  
Sevilla  
Zaragoza  
Málaga  
Murcia  
Palma de Mallorca  
Las Palmas de Gran Canaria  
Bilbao  
Alicante/ Alacant  
Córdoba  
Valladolid.

M<sup>a</sup> José HERNÁNDEZ  
Ministerio de Fomento

**30 x 30. Treinta años de arquitectura en Cantabria 1983-2013.** Mar MARTÍNEZ DÍEZ (coordinación). Colegio Oficial de Arquitectos de Cantabria COACan, 2018. 30 x 30 cm. 190 pp. ISBN: 978-84-09-03739-1

La publicación pretende aproximar a todas las instituciones, y al público en general, las claves para comprender 30 obras representativas de la arquitectura de Cantabria realizadas durante los 30 años comprendidos entre el 1983 (creación del Colegio Oficial de Arquitectos de Cantabria) y el 2013.

Divididas en las categorías de Espacio Público, Edificios Singulares, Edificación Residencial y Rehabilitación, las obras son presentadas a través de fotografías, dibujos y textos explicativos, además de un CD que permite un acercamiento más visual a las obras seleccionadas.

La publicación no pretende ser un catálogo de la arquitectura realizada en Cantabria en esos treinta años, ni es una recopilación de arquitecturas premiadas, sino que pretende transmitir la idea de que la arquitectura es siempre reflejo de la sociedad y el tiempo en que se produce y, por tanto, las obras seleccionadas son representantes de su época.

## Índice de contenidos:

INTRODUCCIÓN Y PRÓLOGO  
ESPACIO PÚBLICO  
EDIFICIOS SINGULARES  
EDIFICACIÓN RESIDENCIAL  
REHABILITACIÓN

M<sup>a</sup> José HERNÁNDEZ  
Ministerio de Fomento

**Canarias: Territorios / Paisajes del Turismo.** Colección Materiales de Trabajo, volumen 14 (2018). Dpto. de Arte, Ciudad y Territorio, Sección de Urbanismo, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Tapa blanda. 145 x 205 mm 198 pp. ISBN-10: 8417591354; ISBN-13: 978-8417591359.

*Materiales de Trabajo* es un trabajo colectivo de profesores y colaboradores de la Sección de Urbanismo del DACT. Este número 14 trata sobre el turismo, un tema central en Canarias.

Aborda el turismo desde diversas vertientes: análisis territorial y urbano y posibles respuestas o estrategias que pueden adaptarse.

### Contenidos:

#### *El paisaje del turismo de masas*

Alfredo BESCÓS

Para los países receptores del turismo de masas la destrucción del paisaje originario que el fenómeno comporta y que se evidencia en pocos años se convierte en preocupación cuando ésta alcanza la forma económica.

#### *Turismo frente a urbanística. El caso de Gran Canaria como modelo*

Jesús ÁLVAREZ

El fenómeno del turismo, en un territorio limitado y frágil y la modificación del modelo de ocupación, que tiende a la dispersión de lo urbano hacia el espacio exterior, hacen que sean precisas medidas de control. La fácil accesibilidad actual hace que se produzcan transformaciones con rapidez, sin tiempo para la reflexión y la corrección de errores.

#### *La avenida de Tirajana/El paseo de las Canteras. Dos formas de tejido turístico en Gran Canaria*

Óscar DE CASTRO

Confronta dos morfologías muy diversas para indagar sobre las manifestaciones físicas del fenómeno del turismo.

#### *Territorios y paisajes del ocio/Canarias*

Pablo LEY

El paisaje es primordial para el turismo, que tiene un interés creciente por acercarse a los paisajes naturales.

#### *Más allá de Gran Canaria. Apuesta por un geoturismo transfronterizo en el Atlántico medio*

Lucía MARTÍNEZ & Eduardo CÁCERES

Desde hace unos años, se está apostando en Europa y en América por un turismo sostenible que invierta en valores culturales, diversidad y patrimonio, para revalorizar las singularidades territoriales y humanas. Es el geoturismo, una modalidad alternativa sustentable.

#### *Trolley*

Vicente MIRALLAVE

Aplicar la técnica del viaje con trolley a los centros

históricos, teniendo en cuenta su capacidad no ilimitada.

#### *El turismo de interior. Rubió en Artenara*

Leonardo NAVARRO

La población ha abandonado la actividad agrícola y se ha desplazado hacia las áreas de actividad turística. El Cabildo quiere incorporar al turismo los municipios del interior.

#### *Level*

Flora PESCADOR

En Gran Canaria los hoteles han sido piezas fundamentales para el desarrollo turístico. Se analiza la remodelación de dos hoteles históricos.

#### *La gran escapada*

Jin TAIRA

La naturaleza del turismo como transformador de la ciudad, la arquitectura y sus valores estratégicos en el ámbito económico, social y ambiental, es un fenómeno global. Se analiza su impacto en el territorio insular canario.

M<sup>a</sup> José HERNÁNDEZ  
Ministerio de Fomento

### **Hacia una arquitectura del placer. Henri**

**LEFEBVRE.** Colección Clásicos Contemporáneos. Encuadernación rústica con solapas. 15 x 23 cm, 206 pp. 21,85 €. Centro de Investigaciones Sociológicas (2018). ISBN: 8474767679; ISBN-13: 978-8474767674.

Este trabajo nace de un encargo, el que el sociólogo urbano y rural Mario Gaviria realizara a comienzos de la década de 1970 a su amigo y maestro Henri Lefebvre en forma de invitación a reflexionar sobre la producción de una arquitectura del placer. Ambos se encuentran en esos momentos inmersos en un proyecto dirigido por Gaviria en el que Lefebvre actúa como asesor. Dicho proyecto pretende estudiar las nuevas ciudades turísticas españolas profundizando en las contradicciones del espacio del turismo y del ocio: ámbito privilegiado de disfrute pero también de la mercantilización del territorio, así como de la reproducción de la fuerza de trabajo. Lefebvre lleva por entonces varios años estudiando el proceso de urbanización de la sociedad, el empobrecimiento de la vida cotidiana y la imposición del valor de cambio sobre el valor de uso del espacio urbano. Al aceptar el encargo de Gaviria, el autor francés no hará sino inscribir su trabajo en esta línea de investigación.

Partiendo de una confrontación con la arquitectura como actor preeminente en la producción del espacio, Lefebvre va más allá de ese campo especializado y nos ofrece una suerte de cuaderno de viaje a través de distintos capítulos/etapas por diferentes disciplinas/territorios como la filosofía, la antropología, la historia o la economía, donde deja sus pistas para emprender una búsqueda del espacio del placer como práctica social liberadora, como utopía concreta (perfección inacabada, inacabamiento perfecto). De este modo,



indaga en las posibilidades de una arquitectura que se convierta en algo diferente a una actividad prescriptora de los usos del espacio.

#### Índice de contenidos:

- I. La pregunta
- II. El alcance de la pregunta
- III. La búsqueda
- IV. Las objeciones
- V. La filosofía
- VI. La antropología
- VII. La historia
- VIII. La psicología y el psicoanálisis
- IX. La semántica y la semiología
- X. La economía
- XI. La arquitectura
- XII. Conclusiones (mandatos)

**Henri LEFEBVRE** (1901-1991), sociólogo y filósofo francés, se formó y doctoró en la Universidad de La Sorbona y fue testigo y protagonista de algunos de los principales acontecimientos del siglo XX. Marxista heterodoxo y miembro del Partido Comunista Francés (PCF) entre 1928 y 1958, cuando sale del partido por profundas desavenencias con la línea oficial, participa en la resistencia al régimen colaboracionista de Vichy y es uno de los referentes intelectuales de mayo del 68 francés. Fue también operario de fábrica, taxista, investigador del CNRS, profesor de filosofía en educación secundaria, profesor de sociología en las universidades de Estrasburgo y Nanterre, consultor e incluso profesor de estrategia del ejército francés. Vinculado a movimientos de vanguardia como el surrealismo, CoBrA o la Internacional Situacionista, es considerado uno de los principales pensadores marxistas del siglo XX. Autor ampliamente difundido en lengua castellana, gracias en buena medida a las tempranas traducciones promovidas por su amigo y discípulo Mario Gaviria, su teoría de la producción espacial resulta hoy una referencia fundamental en disciplinas como la sociología, la filosofía, la geografía o el urbanismo. Entre sus obras destacan *La conscience mystifiée* (1936), *El materialismo dialéctico* (1939), *La Somme et le reste* (1959), la trilogía *Critique de la vie quotidienne* (1947, 1961, 1981), *La proclamación de la Commune* (1965), *El derecho a la ciudad* (1968), *De lo rural a lo urbano* (1970), *La revolución urbana* (1970) y *La producción del espacio* (1974).

**Ventanas sobre la historia del planeamiento.** FISCHER, Karl Friedhelm & ALTROCK, Uwe (ed.): *Windows upon planning history*. Tapa dura. 278 pp. 72 €. Idioma: inglés. Routledge. Londres, Nueva York, 2018. ISBN-10: 1472469569 ISBN-13: 978-1472469564

El libro *Windows upon planning history* (Ventanas sobre la historia del planeamiento) en su propio título pone ya de manifiesto el propósito extraordinariamente empírico de su objetivo. Ventanas a las que

hemos de asomarnos para ver los diferentes puntos de vista de una realidad diversa. Pretende recoger la multiplicidad de las interpretaciones, la diversidad de las experiencias de la historia del planeamiento. Al mismo tiempo trata de los paradigmas de cambio, los momentos en los que se pone de manifiesto una nueva forma de ver las cosas, lo que genera un cambio generalizado. Busca poner en el centro de estudio las nuevas “ventanas”, que permiten una nueva mirada sobre la compleja realidad formada por el planeamiento y las políticas urbanas. Dicho con otras palabras, el propósito del libro es analizar desde múltiples perspectivas la historia del planeamiento y en especial lo que Stephen V. Ward, Christopher Silver and Robert Freestone han denominado la “nueva historia del planeamiento”.

En la presentación del libro realizada en el 18 congreso de la International Planning History Society en Yokohama, Japón, en julio de 2018, el profesor Karl Friedhelm Fischer expuso la clave del trabajo, *the Windows metaphor*, (la metáfora de la ventana). La explicación venía a desarrollar la imposibilidad científica de tener una sola respuesta para todas las cuestiones y menos aún, la imposibilidad de aunar todas las respuestas desde un solo edificio teórico. Solo podemos tener visiones fragmentarias de un objeto tan complejo como es el planeamiento de las ciudades. La idea que está presente en todo el libro niega la posibilidad de una teoría holística que explique por sí misma todas las divergencias desarrolladas en las distintas disciplinas, poniendo el acento en la interdisciplinariedad.

Dice Stephen V. Ward en el prefacio de este libro, que la nueva historia del planeamiento empieza con dos padrinos, los dos académicos británicos, Gordon Cherry, que viene del mundo del planeamiento profesional y Anthony Sutcliffe, historiador urbano, los fundadores del *Planning History Group*, que se convierte más tarde en la *International Planning History Society*. Este es un buen punto de partida, pues se trata de dos planteamientos enteramente diferentes y complementarios, la del historiador urbano y la del profesional del planeamiento. Por un lado, el historiador urbano, que pone el acento en lo acontecido en la ciudad, en los hechos de una o varias ciudades, que se analizan dentro de un determinado marco espacial y temporal. Por otro lado está el planificador de la ciudad que actúa profesionalmente sobre ella, que actúa desde la administración urbanística (municipal, regional, etc.) que redacta planes urbanísticos, que a partir del análisis racional organiza y da forma y temporalidad a las diferentes partes de la ciudad; el cual entiende que él mismo y su propia acción es una de las fuerzas que determina la evolución de la propia ciudad, agente y observador al mismo tiempo.

La aproximación empírica a la historia del planeamiento es la nota dominante de este libro. Desde sus distintos autores se defiende la supremacía de los hechos y su relato se adecúa a

estos. Esto no significa que se hayan olvidado las teorías o que se hayan mantenido apartadas de la mirada del investigador; las teorías forman parte de la historia del planeamiento, son citadas y analizadas profundamente, referidas al espacio y tiempo en los que fueron formuladas.

### Los contenidos:

En este libro diez y seis autores del Reino Unido, EEUU, Australia, Italia y Alemania abren ventanas sobre el tema, es decir, realizan diferentes aproximaciones a la realidad de la historia del planeamiento. El libro se divide en varias partes. La primera está dedicada a las reflexiones sobre la metáfora de las ventanas, las ventanas que se abren sobre diversos temas, sobre aspectos estrictamente derivados de la historia del planeamiento, pero también otros que dependen de las ciencias políticas y sociales. El filósofo Jeff Malpas reflexiona sobre la dependencia de lo que se ve en cada perspectiva teniendo en cuenta el punto de vista desde el cual se mira el objeto. Pone el acento en la historia como discurso literario, que utiliza los recursos de la ficción lo que la aleja de la objetividad.

La segunda parte está dedicada a una visión de conjunto de la historiografía del planeamiento y a la revisión de algunos de sus episodios más importantes. Michael Hebert dedica su estudio a Peter Hall. Se trata de homenaje a una figura singular en la historia del urbanismo. El análisis de la obra de Peter Hall lleva a poner el acento en la historia anglosajona del planeamiento, centrada especialmente en las aportaciones del Reino Unido y de los EEUU. Giorgio Piccinato aporta la visión más centroeuropea, a partir de su reflexión sobre el urbanismo alemán, sobre el que realizó su tesis doctoral. Recuerda la construcción del cuerpo de la disciplina de la historia urbana: Françoise Choay, Leonardo Benevolo, Peter Hall, y señala la diferencia de la historia urbana del planeamiento, de modo que pone el acento en la forma de intervenir desde el planeamiento físico. Max Welch Guerra inicia su aportación con la declaración de su disgusto con la historiografía predominante del planeamiento internacional. En su ensayo crítica la visión ensimismada del mundo (anglosajón, centroeuropeo), que pone el foco de un número limitado de países (Reino Unido, Alemania, Francia, Italia) y especialmente en acontecimientos singulares sin atender al urbanismo de cada día. Cita algunas importantes figuras de la historia del planeamiento, Fernando de Terán, Donatella Calabi, Harald Bodenschatz y otros muchos, cuyas obras formarían lo que llama la "historiografía del planeamiento pan-europeo". Cierra este apartado la reflexión de Karl Fiedhelm Fischer sobre la investigación de la historia del planeamiento en Alemania con una visión panorámica sobre el último periodo.

La tercera parte está dedicada a la transformación de la ciudad a partir de la implantación de la ciudad moderna, que incorpora los procedimientos industriales de producción, lo que tiene lugar

después de la Segunda Guerra Mundial. Antes de la finalización de la contienda aparecen múltiples circunstancias que modifican la forma de entender la ciudad; entre las más importantes se encuentran los bombardeos masivos sobre las ciudades y la consecuente reconstrucción del espacio urbano destruido. A esta situación se añade en la posguerra el crecimiento de las ciudades con la construcción de grandes barrios de vivienda. La destrucción de las ciudades a causa de los bombardeos de la Segunda Guerra Mundial es el acontecimiento tal vez más importante de la historia urbana del siglo XX. Y lo que ésta lleva aparejado, la reconstrucción de las ciudades destruidas en función de nuevos criterios y de un panorama social, económico y político enteramente nuevo. A este tema están dedicados dos capítulos de gran interés, uno sobre el ejemplo inglés de Coventry a cargo de Karl Friedhelm Fischer y Peter Larkham y otro sobre el ejemplo alemán de Kassel, redactado por Fischer. La comparación de los dos ejemplos desvela las diferencias entre ambos, pero también las similitudes y en especial la entrega de los centros de las ciudades al automóvil en los dos modelos aplicados en la reconstrucción. La ciudad dominada por el automóvil es el nuevo punto de partida del espacio urbano reconstruido y constituye el centro del plan. Esta nueva concepción de la ciudad da como resultado la pérdida de su calidad como espacio urbano y la transformación de su naturaleza, entendida como lugar para vivir. El trabajo de Jeffry M. Diefendorf está dedicado al plan de transporte en Boston, un caso particular de planeamiento, en el que se pone de manifiesto la influencia de los aspectos económicos, demográficos, tecnológicos, así como las relaciones entre la administración pública, las empresas privadas y a veces la ciudadanía.

La cuarta parte está dedicada a analizar como los cambios sociales se producen y como la conciencia de los planificadores y otros agentes interesados adaptan los cambios a su entorno. Robert Freestone muestra la época de la fundación de la disciplina en las exposiciones de Nueva York 1909, Berlín 1910, Londres 1910, en los primeros años del siglo XX y destaca el lento proceso de diferenciación del planeamiento urbano de otras disciplinas. Harald Bodenschatz aborda el estudio de las relaciones entre urbanismo y dictadura, el uso de los planes urbanísticos por los dictadores, centrándose en las tres exposiciones que la dictadura de Salazar organizó en Lisboa en los años 1940, 1941 y 1952. James Weirick desvela la complejidad del planeamiento urbanístico y su relación con la misma sociedad y sus instituciones. Pone el acento en las asociaciones de ciudadanos que influyen en los acontecimientos políticos, su participación en muchas batallas conceptuales, otras de tipo retórico, propio de academias y parlamentos, la mayor parte de las veces en el curso de batallas políticas.

### Conclusión

Bajo una mirada interdisciplinar (de filósofos,

geógrafos, sociólogos, arquitectos, urbanistas e historiadores culturales) se recorre en este libro un amplio periodo de transformaciones durante el impulso modernizador en el pasado siglo, realizado por diferentes grupos sociales y las ideas y los planes que las impulsaron. El libro representa un esfuerzo clarificador por explicar las elaboraciones teóricas del planeamiento y la validez de sus distintas metodologías, legitimando su diversidad y poniendo el foco en la respuesta a los nuevos problemas de las ciudades a lo largo del siglo XX.

**Karl Friedhelm FISCHER** estudió diseño urbano y trabajó en las universidades de Aachen, Berkeley y Canberra. En la Universidad HafenCity, Hamburgo, fue profesor de Historia y Cultura de Metropolis, y en la Universidad de Kassel, enseñó planificación de la historia y la regeneración urbana. En 2013, se trasladó a la Universidad de Nueva Gales del Sur, Sydney como director interino del programa MUDD (Maestría en Desarrollo Urbano y Diseño), donde ahora es profesor visitante. Las afiliaciones profesionales incluyen Progress in Planning (consejo

editorial), AESOP (Consejo de Representantes en Europa) y German Werkbund. Tras la publicación de su tesis doctoral, Canberra - Myths & Models, la mayoría de sus publicaciones han estado en el campo de la historia de la planificación.

**Uwe ALTROCK**, planificador urbano, es profesor de Regeneración y Planificación Urbanas en la Universidad de Kassel, Alemania. Es coeditor del Anuario Alemán de Regeneración Urbana, de Ordenación del Territorio y Desarrollo Urbano en los nuevos Estados Miembros de la UE (Ashgate, 2006) y de Madurando Megaciudades: El Delta del Río Perla en Transformación Progresiva (Springer, 2014). Sus campos de interés e investigación son la gobernanza urbana, las megaciudades, la regeneración y planificación urbana, la teoría de la planificación y la historia de la planificación.

JOSÉ LUIS SÁINZ GUERRA  
Profesor de Urbanismo y O.T. de la Escuela Técnica  
Superior de Arquitectura de Valladolid

## 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. **Descriptorios:** se incluirán cuatro o cinco descriptorios 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 tesauro y descriptorios propios para confeccionar los índices anuales de la Revista.
5. **Autores:** bajo el título irá el nombre de cada uno de los autores (con el sistema del nombre propio en caja baja y los dos APELLIDOS en versalitas, para poder discernirlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y, si lo señalan expresamente, indicando su número de fax y e-mail en la red (además de los datos solicitados en §14).
6. **Resumen obligatorio:** al comienzo del texto deberá escribirse obligatoriamente un resumen o abstract de su contenido (no un índice), inferior a 250/300 palabras sobre el objeto, metodología y conclusiones del artículo, sin notas a pie, redactado en español y en inglés (la versión inglesa, en todo caso, será revisada por cuenta de la propia editorial). Lo que supere esta extensión podrá ser suprimido por estrictas razones de composición.
7. **Apartados:** la numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos (i.e.: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A), b), 1), i), ...].
8. **Bibliografía:** solamente de las obras citadas en el texto que se recopilarán al final del trabajo en un listado de «Bibliografía citada» y en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS y sangrando la segunda línea), con los siguientes caracteres y secuencias:
  - (1) **De libros:**

AUTOR, nombre (año 1ª ed.): *Título del libro*, editorial, lugar, año de la edición consultada (versión, TRADUCTOR: *Título español*, editor, lugar, año).
  - (2) **De artículos:**

AUTOR, nombre (año): «Título del artículo», en: *Título del libro o nombre de la Revista*, volumen: número: paginación, editorial y lugar.Cuando las referencias de cada autor(es) sean varias se ordenarán cronológicamente, y las del mismo año se ordenarán añadiéndoles una letra [(1996a; 1996b; etc.)].

Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et latino*) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], pudiendo colocar su nombre o inicial seguido del apellido [GARCÍA, José & Luis ÁLVAREZ & José PÉREZ]. Para una sistematización de referencias bibliográficas más complejas se facilitará a quien lo solicite un breviarío de apoyo.
9. **Citas:** (textuales o referencias bibliográficas): deberán insertarse *en el propio texto* entre paréntesis con un solo apellido, remitiendo a la bibliografía final (de §8), indicando solamente: (cfr. o *vide* AUTOR, año: pp. interesadas) [i.e.: «cita textual» (PÉREZ, 1985: 213-8)].
10. **Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página, pero el autor también las entregará al final del manuscrito en *una hoja aparte*. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, mas *nunca* se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir *siempre* en el texto (ver §9) y recopiladas al final (ver §8).

11. **Abreviaturas:** acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.): se incluirá su listado detrás de la bibliografía.
12. **Ilustraciones:** (1) Los planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc., se identificarán todos ellos por igual con el nombre convencional de *figura* poniendo en su título la abreviatura FIG. xx. (2) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver FIG. xx). (3) Irán acompañadas en hoja aparte de un listado con su número, pie o leyenda e inequívocamente identificadas en su borde, marco o soporte. (4) *Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor y, en caso de comportar reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editora y autor.*
13. **Número y soporte de las figuras:** serán, como máximo, 10 figuras. Siempre que sea posible las figuras se entregarán digitalizadas *en ningún caso fotocopia*, ni en b/n ni en color. Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables, por lo que deberán venir preparadas para el caso de que la reproducción deba ser en blanco y negro.
14. **Datos académicos:** al final del trabajo o en hoja aparte deberá incluirse una breve referencia sobre su respectivo autor o autores, con extensión máxima de 10 líneas, en la que se reflejen los datos de su nombre y dos APELLIDOS, lugar y año de nacimiento, título académico, experiencia profesional más destacable, actual posición profesional y principales publicaciones realizadas, dirección postal, teléfono, fax, e-mail, página en la red, etc., del centro de trabajo, para uso exclusivo en las referencias internas de la Revista.
15. **Original y copias:** los trabajos completos se enviarán en soporte informático con dos copias: una original completa y otra en la que se *habrá suprimido nombre y señales identificadoras del autor* (para poder enviarlas a evaluar anónimamente).
16. **Evaluación y arbitraje de excelencia:** todos los trabajos recibidos en la Redacción serán sometidos (sin el nombre del autor) a evaluación sobre su calidad científica y técnica ante sendos expertos anónimos o *referees* especialistas en la o las materias tratadas, tanto miembros asesores editoriales de la Redacción como externos a ésta, quienes emitirán un informe de evaluación. En caso de notoria divergencia entre ellos se someterá a informe de un tercer árbitro. Si los árbitros sugirieran al Consejo de Redacción observaciones, correcciones o enmiendas puntuales, incluso su rechazo, se transmitirán textualmente al autor quien, con ello, recupera plena libertad para introducir las y reenviarlo para nueva evaluación o desistir de publicarlo. Al publicarse se hará constar al pie del artículo las fechas de su primera recepción y las de sus correcciones sucesivas, en su caso. Se espera que los autores sepan agradecer expresamente dichas correcciones y sugerencias a los árbitros anónimos hechas en beneficio de la calidad científica de los trabajos publicados en CyTET.
17. **Corrección pruebas:** los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de *cinco días* desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.
18. **Separatas:** una vez publicado el artículo, se entregarán a su autor o autores, a título gratuito, un ejemplar del correspondiente número de la Revista y, se enviará por correo electrónico, una copia en formato pdf del mismo.
19. **Cláusula de responsabilidad:** los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos legales.
20. **Dirección:** toda la correspondencia y demás actuaciones referentes a los contenidos y confección editorial con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

CIUDAD Y TERRITORIO **Estudios Territoriales**  
 Ministerio de Fomento  
 Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo  
 Subdirección General de Urbanismo  
 Pº de la Castellana, 67 - 28046 MADRID (España)  
 Teléfono: (34) 91 597 7431  
 Fax: (34) 91 597 5061  
 correo electrónico: [CyTET@fomento.es](mailto:CyTET@fomento.es)



# Author's Guidelines

1. **The papers** published in CyTET must be original and unpublished works, plagiarism and integral self-plagiarism is not acceptable. Authors, by submitting a paper for evaluation, do certify this fact. Papers being evaluated in other Journals do not qualify for being accepted in CyTET. In the case of papers derived from works previously presented in congresses they cannot be exactly the same in extension nor in contents, and must state this fact in a footnote indicating the name of the congress, edition and data of celebration. The same apply for papers derived from thesis, which should indicate the academic program from which they originate.
2. **Presentation of your paper.** Full-length papers should be 7,000-9,000 words long (including notes, references and Figures).  
**PLEASE NOTE:** any file uploaded as 'main document' should have the contact details removed, for the peer review process. Anything designated as 'supplemental file for review' will also be made available to the reviewers. If you want to include a manuscript file with identifying information, please upload this as 'supplementary file not for review'.
3. **Contributors are asked to include a brief biographical note** with their submissions including contact information.
4. **Submission** of a manuscript implies the author's commitment to publish in this journal. If an author submits a manuscript to CyTET, it should not be submitted to another journal; nor should the manuscript repeat information published elsewhere in substantially similar form or with substantially similar content. Authors in doubt about what constitutes prior publication should consult the editors.
5. **Keywords** Keywords should be include in the subject discussed (approximately four Keywords, separated by dots).
6. **Abstract.** Your paper should begin with an abstract of about 250/300 words that go into some detail about the methods, findings and conclusions of the paper and should allow users of these to make an informed decision as to whether your paper will be of relevance and interest to them. Do not include any references in your abstract.
7. **References.** Please avoid using footnotes wherever possible. However, where their use is unavoidable, please use superscript numbers within the text corresponding with the number of the relevant footnote.

## References in the text should be made in the following ways:

As SCOTT (1996) points out, this may not be so.

However, this might not be so (SCOTT, 1996).

(JONES, 1995, 17; SMITH, 1998).

(JONES, 1995; 1997).

For a reference with three or more authors, name only the first with et al. Do not use 'ibid.' when referring to the same work twice in succession.

You must make sure that all references which appear in the text are given in full in the references section. Where there is more than one reference to the same author for the same year, they should be listed as 1995a, 1995b etc.

The references section should be a continuous alphabetical list. Do not divide the list into different sections (books, reports, newspaper articles etc.). Where there is more than one reference to the same author, that author's references should appear in chronological order, with references to that author in conjunction with others coming after the last reference to the author alone. For example:

JONES (1992).

JONES (1994).

JONES & CAMPBELL (1989).

## Websites. Online resources should be listed in a format similar in the following examples:

GRANT, M. (1999): *Planning as a Learned Profession*, <http://www.planning.haynet.com/refer/docs/990115.htm> (accessed 27 January 1999).

RAFAELLI, M. (1997): *The Family Situation of Street Children in Latin America: A Cross National Review*, Lincoln, NE, University of Nebraska, <http://digitalcommons.unl.edu/psychfacpub/104> (accessed 11 May 2007).

[Please note that access dates are required for all Web references.]

**Books.** The order of information should be as in the following examples:

CASTELLS, M. (1978): *City, Class and Power* Macmillan. London.

FALUDI, A. & H. VOOGD, (eds) (1985): *Evaluation of Complex Policy Problems: Case Studies and Reports*, Delftsche Uitgers Maatschappij. Delft.

**Journal papers and book chapters.** The order for references to articles/chapters of books should be as in these examples:

DAVIDOFF, P. (1965): 'Advocacy and pluralism in planning', *Journal of the American Institute of Planners*, 28, 331-38.

DROR, Y. (1986): 'Planning as fuzzy gambling: a radical perspective in coping with uncertainty', in D. MORLEY & A. SHACHAR (eds): *Planning in Turbulence*, Jerusalem, The Magnes Press, 28 (3) 331-38).

NEWMAN, D. & L. APPELBAUM, (1992): 'Recent ex-urbanisation in Israel' in GOLANYI & *al.* (eds): 20--29.

**Papers/working papers/reports etc.** These need an explanation of what they are in parentheses after the title. The title can be in inverted commas or in italic, depending on whether the work was published or not (published, use italic; not published, use inverted commas). For example:

SMITH, J. (1995): 'Contemporary urban transport' (paper delivered to the Conference on Urban Transport, Bristol, 14-15 September).

SMITH, J. (1995): 'Contemporary urban transport' (unpublished PhD thesis): University of Bristol, Bristol.

SMITH, J. (1995): *Contemporary Urban Transport* (Working Paper No. 5): Essex County Council, Chelmsford.

SMITH, J. (1995): *Contemporary Urban Transport* (report to the Working Group on Urban Transport), Chelmsford, Essex County Council.

When the authoring/editing body is generally referred to in its abbreviated form, it should appear in the references following the convention:

BRITISH MEDICAL ASSOCIATION (BMA) (1998): *Health and Environmental Impact Assessment: An Integrated Approach*, Earthscan. London.

In this way, references in the text can be kept short (BMA, 1998).

8. **Figures and tables.** All maps, diagrams, charts and photographs should be referred to as 'Figures' and should be numbered in a single sequence in the order in which they are referred to in the paper. To show where in the text you would ideally like figures or tables to appear, please put 'INSERT FIG. 1 AROUND HERE' at the appropriate point. All figures should have brief descriptive captions. Figures should be supplied digitally where possible, as tiff, or jpg files at a resolution of 320dpi and a size appropriate to the page size of the journal. Please do not embed figures within the Word document of the paper itself. Please note that the Review could be printed in black and white, and all illustrations, including charts and graphs, should be designed to be suitable for reproduction in black and white.
9. **Quotations.** Quotations in the text of more than 30 or so words should be pulled out of the text and indented, using indents, not tabs. They should have a line space above and below them. Indented quotations should not be put in quotation marks. Italicise only those parts of the quotation that were in italics in the original, unless you specifically want to stress part of a quote, in which case you should add '(emphasis added)' after the quotation.
10. **Responsibility clauses.** Opinions contained in the published papers are responsibility of authors, and do not necessarily reflect the opinion of editors. All the persons listed as authors are responsible for the contents of the research reported, since they have substantially contributed in its realization materially and/or intellectually. Authorship means the recognition of intellectual contributions to the field of study, for that reason it is the duty of principal author to get a consensus inside the group that carried out the research on the authors and the order in which it will appear in a paper.
11. **Submission to:**

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales  
Ministerio de Fomento  
Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo  
Subdirección General de Urbanismo  
Pº de la Castellana, 67 - 28046 MADRID (España)  
Teléfono: (34) 91 597 7431  
Fax: (34) 91 597 5061  
correo electrónico: [CyTET@fomento.es](mailto:CyTET@fomento.es)

## Declaración ética sobre publicación y malas prácticas

La redacción de la revista CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES está comprometida con la comunidad científica en garantizar la ética y calidad de los artículos publicados. Nuestra revista tiene como referencia el **Código de conducta y buenas prácticas** que, para editores de revistas científicas define el Comité de Ética de Publicaciones (COPE). Al mismo tiempo, garantiza una adecuada respuesta a las necesidades de los lectores y autores, asegurando la calidad de lo publicado, protegiendo y respetando el contenido de los artículos así como la integridad de los mismos. El Comité Editorial se compromete a publicar las correcciones, aclaraciones, retracciones y disculpas cuando sea preciso.

En cumplimiento de estas buenas prácticas, CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES tiene publicado el sistema de arbitraje que utiliza para la selección de artículos así como los criterios de evaluación que deben aplicar los evaluadores externos —anónimos y por pares— CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES mantiene actualizados estos criterios, basados exclusivamente en la relevancia científica del artículo, originalidad, claridad y pertinencia del trabajo presentado.

Nuestra revista garantiza en todo momento la confidencialidad del proceso de evaluación: el anonimato de los evaluadores y de los autores, el contenido evaluado, el informe razonado emitidos por los evaluadores y cualquier otra comunicación emitida por los comités editorial, asesor y científico si así procediese.

De la misma forma, se mantendrá la confidencialidad ante posibles aclaraciones, reclamaciones o quejas que un autor desee remitir a los comités de la revista o a los evaluadores del artículo.

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES declara su compromiso por el respecto e integridad de los trabajos ya publicados. Por esta razón, el plagio está estrictamente prohibido y los textos que se identifiquen como plagio o su contenido sea fraudulento, serán eliminados de la revista si ya se hubieran publicado o no se publicarán. La revista actuará, en estos casos, con la mayor celeridad posible. Al aceptar los términos y acuerdos expresados por nuestra revista, los autores han de garantizar que el artículo y los materiales asociados a él son originales o no infringen los derechos de autor. También los autores tienen que justificar que, en caso de una autoría compartida, hubo un consenso pleno de todos los autores afectados y que no ha sido presentado ni publicado con anterioridad en otro medio de difusión.

## 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.

## 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**

Anaís García Pérez

**Maquetación:**

David García Arcos

**Formato Pdf:**

19 MB

**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



The urban renewal legacy in the current processes  
urban regeneration

Introduction to the concept of private conservation

Territorial planning and economic development

Towards the reordering of open spaces on a territorial  
scale

From “expansive urbanism” to “regenerative  
urbanism”

The impact of EPC in the Spanish multi-family real  
estate market

Social life and urban heritage in the Poblado Dirigido  
de Fuencarral (Madrid)

The Amara urban project expansion (Donostia-San  
Sebastián, 1964)

Mass transit infrastructure in Guadalajara (Mexico)

University planning and heritage: the Masa Plan of  
the UNAE (Ecuador)

