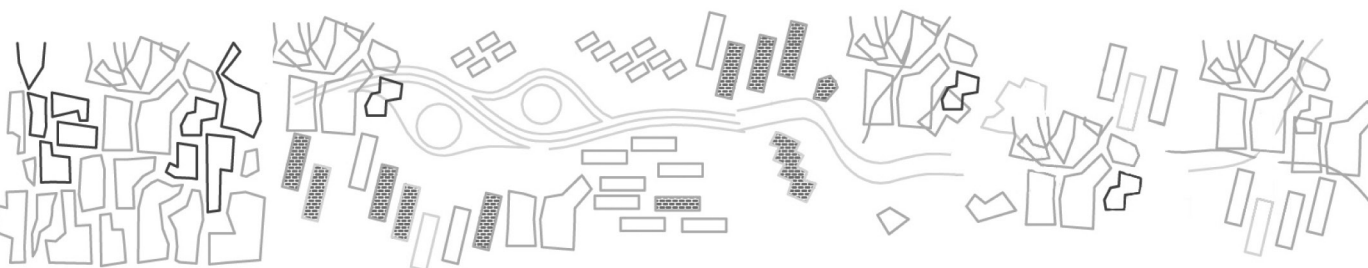


# CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES **CyTET**



Vol. LII. Cuarta época **N.º 204** verano 2020

**Notas sobre la obsolescencia de los planes generales**

**La cuantificación metropolitana en España**

**El PGOU de Málaga 2011: Los Montes de Málaga**

**Integración urbanística en Las Palmas de Gran Canaria (1883-1991)**

**Desafíos para una movilidad sostenible: Barcelona**

**La iniciativa ciudadana del Poblado Dirigido de Orcasitas en Madrid**

**Metáforas de la modernidad: Mario Pani en México**

**Áreas no municipalizadas y autonomía de los pueblos indígenas en Colombia**

**Transformaciones territoriales por cambios en las redes energéticas (Argentina)**

**El acceso de los jóvenes al trabajo y la ciudad (Santiago, Chile)**



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

## 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 Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

## Coordinadora / Editorial Coordinator

M<sup>a</sup> José HERNÁNDEZ SÁNCHEZ  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

## Consejo de Dirección / Management Board

### Presidente de Honor / Honorary President

Pedro SAURA GARCÍA  
Secretario de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

### Presidente / President

David LUCAS PARRÓN  
Secretario General de Agenda Urbana y Vivienda  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

### Vicepresidente / Vicepresident

José Ignacio CARNICERO ALONSO-COLMENARES  
Director General de Agenda Urbana y Arquitectura  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

### Vocales / Members

Ángela DE LA CRUZ MERA  
Subdirectora General de Políticas Urbanas  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Miguel BAIGET LLOMPART  
Subdirector General de Suelo, Información y Evaluación  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

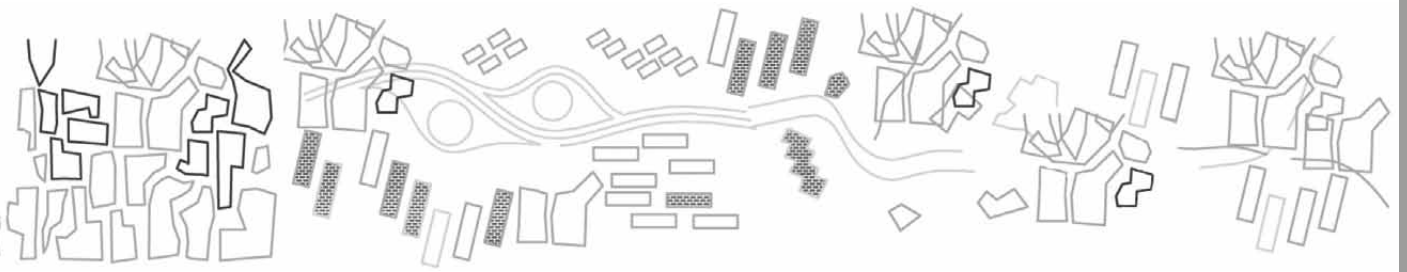
Alejandro SOLER MUR  
Director General de SEPES  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Francisco Javier GONZÁLEZ MATESANZ  
Subdirector General de Geodesia y Cartografía (IGN)  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Ana DE LAS CUEVAS SUÁREZ  
Directora del Centro de Publicaciones  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

# CIUDAD Y TERRITORIO **CyTET**

## ESTUDIOS TERRITORIALES



Vol. LII. Cuarta época **N.º 204** verano 2020

**Notas sobre la obsolescencia de los planes generales**

**La cuantificación metropolitana en España**

**El PGOU de Málaga 2011: los Montes de Málaga**

**Integración urbanística en Las Palmas  
de Gran Canaria (1883-1991)**

**Desafíos para una movilidad sostenible: Barcelona**

**La iniciativa ciudadana del Poblado Dirigido  
de Orcasitas en Madrid**

**Metáforas de la modernidad: Mario Pani en México**

**Áreas no municipalizadas y autonomía  
de los pueblos indígenas en Colombia**

**Transformaciones territoriales por cambios  
en las redes energéticas (Argentina)**

**El acceso de los jóvenes al trabajo y la ciudad  
(Santiago, Chile)**



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD  
Y AGENDA URBANA

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 Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*

### Consejo Asesor Internacional/International Scientific Advisory Board

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

# Índice/Contents

## Estudios/Articles

Notas sobre la obsolescencia de los planes generales: planificación estratégica y modelo urbano <i>Notes on the obsolescence of Land Use General Master Plans: strategic planning and urban mode</i> Juan Antonio LOBATO-BECERRA .....	197
La cuantificación metropolitana en España. Hacia una definición homogénea de los espacios de gobernanza supramunicipal <i>A quantitative approach to Spanish Metropolitan Areas. Towards a homogeneous definition of supra-municipal planning scope</i> Juan Ramón SELVA-ROYO .....	211
Territorio, ciudad y hábitat en el PGOU de Málaga 2011: actividad agraria y planeamiento urbano de los Montes de Málaga <i>Territory, town and habitat in 2011 Malaga Urban Planning: farming and urban planning in Málaga Hills</i> M <sup>a</sup> Luisa GÓMEZ-MORENO .....	229
Integración urbanística de proyectos y planes portuarios en Las Palmas de Gran Canaria (1883-1991) <i>Urban integration of port planning and projects. Las Palmas de Gran Canaria (1883-1991)</i> Antonio A. RAMÓN-OJEDA & Alejandro GONZÁLEZ-MORALES .....	247
Desafíos para una movilidad sostenible: Barcelona <i>Challenges for sustainable urban mobility in Barcelona</i> Marta RECASENS-ALSINA .....	263
La iniciativa ciudadana, como origen del cambio urbano. La remodelación del Poblado Dirigido de Orcasitas <i>Civic initiative, the origin of urban change. The redevelopment of the Poblado Dirigido de Orcasitas in Madrid</i> Noelia CERVERO-SÁNCHEZ .....	277
Metáforas de la modernidad: Mario Pani en México <i>Metaphors of modernity: Mario Pani in Mexico</i> Alfonso VALENZUELA-ÁGUILERA .....	295
Áreas no municipalizadas y autonomía de los pueblos indígenas en Colombia <i>Non-municipalized areas and autonomy of indigenous communities in Colombia</i> Naidú DUQUE-CANTE .....	307
Transformaciones territoriales por cambios en las redes energéticas. El caso del área portuaria Bahía Blanca- Coronel Rosales (Argentina) <i>Territorial transformations through changes in the energy networks in the 21<sup>st</sup> century. The case of the Bahía Blanca-Coronel Rosales port area (Argentina)</i> Luciana-Vanesa CLEMENTI & María-Sofía VILLALBA .....	321

## Índice

- El acceso de los jóvenes al trabajo y la ciudad. Miradas territoriales de la desigualdad y la segregación en Santiago de Chile  
*Young people's access to work and the city. Territorial looks of inequality and segregation in Santiago, Chile*  
Luis FUENTES-ARCE & Sebastián RODRÍGUEZ-LEIVA ..... 335

## Experiencias/*Urban Practices*

- Área de Regeneración Urbana Ciudad de los Ángeles de Madrid  
*Ciudad de los Ángeles neighborhood Urban Regeneration Area (Madrid)*  
Rafael CÓRDOBA-HERNÁNDEZ & Fernando CARMONA-MATEOS &  
Daniel MORCILLO-ÁLVAREZ & Emilia ROMÁN-LÓPEZ & Carmen SÁNCHEZ-GUEVARA..... 349

## Estudios Comparados/*Comparative Studies*

- Estudio comparado de la regulación de las condiciones de habitabilidad de las viviendas en la normativa autonómica vigente  
*Comparative analysis of the regulatory framework of the habitability conditions in housing in the Spanish Autonomous Communities*  
María Consuelo JIMÉNEZ-RENEDO ..... 357

## Observatorio Inmobiliario/*Spanish Real Estate Observatory*

- La vivienda en un contexto general deprimido  
*Housing in a deprived general context*  
Julio RODRÍGUEZ-LÓPEZ ..... 383

## Documentación/*Documents*

- In memoriam  
El "principio de asentamiento" en el pensamiento y la obra de Vittorio Gregotti  
Marcello PANZARELLA..... 395
- Jornadas y Congresos  
El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en el Foro Urbano Mundial de Abu Dhabi (WUF10)  
*The Spanish Ministry of Transport, Mobility and Urban Agenda (MITMA) in the World Urban Forum. Abu Dhabi, UAE (WUF 10)*  
Sonia HERNÁNDEZ-PARTAL ..... 403
- La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos. Breve crónica del XV Congreso de la AEPDA  
*The city of the XXI century: transformations and challenges. Brief chronicle of the XV AEPDA Congress*  
Pablo MEIX-CERECEDA ..... 407
- Información de Tesis Doctorales  
*Doctoral thesis* ..... 413

## Libros y Revistas/*Book Reviews*

- Recensiones y reseñas de libros recibidos ..... 417

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LII, Nº 204, verano 2020

Págs. 197-210

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.204.01>

CC BY-NC 4.0



# Notas sobre la obsolescencia de los planes generales: planificación estratégica y modelo urbano

Juan Antonio LOBATO-BECERRA

Arquitecto y Sociólogo  
Territorio y Ciudad SLP

**RESUMEN:** La disciplina encargada (históricamente) de establecer una operativa para la toma de decisiones relativas al modelo de ordenación urbano territorial de nuestras ciudades, la urbanística, trata de afrontar la crisis, ya sistémica, de su herramienta metodológica por excelencia, el Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU). El cambio del paradigma basado en la cultura de plan y en la ortodoxia reglamentaria hacia procedimientos heterodoxos -principalmente fundamentados en la singularidad del proyecto y en su articulación mediante mecanismos de gestión estratégica- está configurando un nuevo tipo de urbanismo, limitado territorialmente y condicionado temporalmente (como consecuencia de la propia escala y programación que este tipo de intervenciones -parciales- sobre lo urbano, supone), un urbanismo “miope”, que no alcanza a tener una visión global de largo alcance del modelo que la ciudad debe pretender para su futuro. El presente estudio analiza el estado actual del planeamiento urbanístico municipal, comprobando el impacto que este cambio de paradigma ha tenido, y tiene, en el mismo y por ende en los modelos urbanos que subyacen y se derivan de aquel, certificándose, a tenor de los resultados obtenidos, su eminente -ya dramática- obsolescencia.

**PALABRAS CLAVE:** Planeamiento urbanístico; Plan General; Proyecto Urbano; Plan Estratégico.

## Notes on the obsolescence of general land use plans: strategic planning and urban model

**ABSTRACT:** The discipline in charge (historically) of establishing an operative for decision making regarding the model of territorial urban planning of our cities, urban planning, tries to confront the crisis, already systemic, of its methodological tool par excellence, the land use general plan. The paradigm shift

Recibido: 19.11.2018; Revisado: 22.06.2019

Correo electrónico: [lobato@territorioyciudad.com](mailto:lobato@territorioyciudad.com) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0517-0135>

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

based on the culture of plan and regulatory orthodoxy towards heterodox procedures -mainly based on the project's uniqueness and its articulation through strategic management- is configuring a new type of urbanism, limited territorially and conditioned temporarily (as a consequence of the scale and programming that this type of interventions -partial- on the urban supposes), a "myopic" urbanism, which does not manage to have a global vision of long range of the urban model that the city must pretend for its future. The present study analyzes the current state of municipal urban planning, proving the impact that this paradigm shift has had, and has, on it and therefore on the urban models that underlie and derive from it, certifying, according to the results obtained, its eminent -already dramatic- obsolescence.

**KEYWORDS:** Urban planning; Urban Land Use Plan; Urban Project; Strategic Plan.

## 1. Introducción

El hábitat natural sobre el que construimos desde hace milenios nuestras comunidades, eso que (aún) llamamos ciudad vive un momento crucial para su propio devenir.

"Mantener los niveles de consumo que exige la vida urbana moderna y, al mismo tiempo, contrarrestar las enormes fuerzas de disgregación que surgen en su crecimiento incontrolado requiere de una organización social con poderes tan vastos que escapan a cualquier noción de comunidad que hayamos conocido. Y la comunidad, los bienes comunales y el municipio no solo están ligados etimológicamente, sino que han supuesto, durante milenios el hábitat natural sobre el que se construyen todo tipo de sociedades. La posibilidad de vida en la ciudad desaparece cuando desaparece ese hábitat". (AGULLES, 2017:29).

Son tantos los desafíos y los retos que se plantean, los problemas y disfuncionalidades que se constatan que la simple tarea de su *abordaje sistemático* se antoja cuanto menos difícil de alcanzar.

"En todo caso, la solución no es renegar de la ciudad e imaginar una imposible nueva realidad bucólico-pastoril (inviabile y, además, tan perversible como la actual situación urbana). La solución es supeditar las actuaciones personales a una ética de interés colectivo e implementar, eso sí, una buena política socioecológica..." (FOLCH, 2017).

El abordaje sistemático para la intervención, diseño y conformación de las ciudades queda asentado en España, después de una serie de avatares históricos (primeras leyes decimonónicas de ensanche y reforma, y ya en tiempos de Primo de Rivera, los reglamentos del estatuto municipal de Calvo Sotelo de 1924) con la aprobación de la Ley del Suelo y valoraciones de 1956, en la que se otorga al planeamiento general el papel principal en la configuración de lo urbano, disponiéndose en el propio Reglamento

de Planeamiento que la ordenación urbanística deba ser llevada a cabo por el Plan General Municipal de Ordenación Urbana.

"El modelo territorial por el que, con más o menos aciertos, pero democráticamente, los municipios apuesten y que recoge objetivos territoriales y legislativos de escalas superiores (Ordenación del Territorio, legislación urbanística específica y legislaciones sectoriales) se compendia en los planes urbanísticos... Entre estos destaca como principal instrumento de planeamiento urbanístico el Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU). A su vez, este planeamiento general se desarrolla mediante un Planeamiento de desarrollo (Planes Parciales, Planes Especiales y Estudios de Detalles), que se circunscriben a espacios concretos del suelo urbano y/o urbanizable. Por tanto, el objetivo del PGOU es también integral, ordenando territorial y urbanísticamente todo el municipio." (JURADO, 2010: 282).

Este instrumento es el encargado de establecer los elementos fundamentales de la estructura general adoptada por la ordenación urbanística para un territorio, clasificar el suelo para determinar el régimen jurídico atribuido al mismo, así como programar el desarrollo y ejecución de sus objetivos en un plazo temporal establecido, definiendo así lo que ya desde la Ley del 76 se dispone como "modelo" territorial y es que,

"Todo desarrollo urbano se materializa en un programa de obras, pero solo se construye la ciudad futura de manera equilibrada si dicho programa de obras responde a un proyecto global que sea expresión de la voluntad colectiva de todos los ciudadanos. Y ese proyecto no es otro que el PGOU." (GONZÁLEZ, 2009).

El Plan General determina para la consecución de los objetivos que se derivan de su modelo de ordenación la intervención en una serie de ámbitos cuya ordenación final deberá ser establecida por toda una serie de instrumentos urbanísticos (planes parciales, planes especiales, de reforma interior y/o estudios de detalle...)

que implementarán el proyecto definitivo que desarrolle los mismos.

Si bien la validez de esta jerarquía metodológica parece, en teoría, muy clara, la realidad fáctica de los hechos evidencia, ya desde estos orígenes, una práctica contraria, siguiendo el Plan General la iniciativa o iniciativas de determinados proyectos singulares para la ciudad, sin que exista o respete un modelo de ciudad consensuado y establecido por el propio plan general.

“... Es cierto que al perder el planeamiento general posterior a 1940/50 el nivel de detalle que había caracterizado a los proyectos de ensanche y extensión de las ocho décadas anteriores, se está perdiendo claridad y precisión en la imagen propuesta para la nueva ciudad. Pero no es menos cierto que la aproximación procesual a la forma urbana, a través de los Planes Generales desarrollados por Planes Parciales y por proyectos de arquitectura, es una metodología válida si se establecen los mecanismos que aseguren la calidad y coordinación de los distintos momentos proyectuales.” (LÓPEZ DE LUCIO, 1993: 65).

Esta sistemática fue la integrada en la mayoría de procesos de regeneración urbana de grandes ciudades europeas -con gran efusividad- a partir de la década de los ochenta (FERNÁNDEZ-GES, 2018: 134), y es que el debate entre plan y proyecto<sup>1</sup>, no ha dejado de ser recurrente en la práctica urbanística, teniendo como en toda contienda detractores a un lado y partidarios a otro. En España, la “escuela” catalana abandonada por Manuel de Solà-Morales realiza, en la década de los ochenta, una crítica feroz al plan general por su magnitud e inoperatividad (SAINZ, 2006: 132) mientras que ya en épocas más recientes se cuestiona la idoneidad del proyecto urbano (CAPEL, 2005; MOLINA, 2017). Tampoco han faltado las teorías de fusión entre ambas entidades, los proyectos de tercera generación o planes-proyecto (PORTAS, 2003: 2) en defensa de una regulación variable en armonía con la programación del plan y la oportunidad de la estrategia. La irrupción de procedimientos de gestión estratégica en la planificación de las ciudades también ha supuesto una gran incidencia en los métodos para el diseño de su modelo urbano<sup>2</sup>, derivándose de todo ello, también, un gran debate. De hecho, viene observándose en épocas más recientes un giro hacia la gestión estratégica de este tipo de intervenciones.

<sup>1</sup> Un profundo e interesantísimo relato pormenorizado de dicho debate se ofrece en el manuscrito del gran maestro urbanista Fernando de TERÁN *Antes de salir por la puerta del tiempo* (2017).

<sup>2</sup> De la amplia bibliografía relativa a este respecto, deben destacarse dos fuentes por su estrecha vinculación con el presente

Diferentes motivaciones han provocado este giro metodológico que ha supuesto el reemplazo del planeamiento general por otro tipo de instrumentos: quizás la primacía del interés particular (del operador que desarrolla el proyecto urbano) sobre el interés general sea la más notoria, pero también la decisión política de apostar por el camino singular y particular -en apariencia- más corto y alcanzable en lugar de abordar la singladura que la solución a la problemática plural y general supone, máxime en situaciones de incertidumbre y crisis económica.

Todo ello, no cabe duda, ha tenido, y tiene, una gran repercusión en el valor que, como herramienta de gestión municipal, se le asigna al planeamiento general, de tal suerte que la producción del mismo en todo el territorio nacional ha caído en picado, cercado por un halo de desconfianza y descrédito. El propio Libro blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español viene a reflejar esta circunstancia que ahonda en la progresiva pérdida de confianza de este tipo de urbanismo más científico y su sustitución por la aplicación de catálogos de buenas prácticas y proyectos singulares.

“... Además, el plan general es un instrumento sumamente pesado y casi imposible de modificar sobre todo en ciudades grandes. De forma que la mayor parte de las ciudades españolas se están limitando a mantener sus planes generales, normalmente muy antiguos, y funcionan mediante modificaciones puntuales de planeamiento. Estas modificaciones puntuales de planeamiento en muchas ocasiones son tan importantes que cambian de forma determinante la imagen planteada en el plan sin tener en consideración las implicaciones que puedan incidir sobre el resto de la ciudad y su área de influencia. Esta situación, tanto en la planificación territorial como del planeamiento urbanístico, está sometiendo a una parálisis la ordenación racional de nuestros territorios que se están organizando y construyendo en función de intereses más particulares que colectivos.” (*Libro Blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*, D.G. DE ARQUITECTURA, VIVIENDA Y SUELO 2010: 27).

Cabe señalar que si bien es cierto que el planeamiento general no ha conseguido constituirse como la herramienta operativa para el desarrollo del modelo de ciudad perseguido que debe ser a lo largo de nuestra historia contemporánea<sup>3</sup>, la tónica de los últimos años, donde se han aprobado

artículo: *El auge de los planes estratégicos y los proyectos urbanos. Hacia un planeamiento urbanístico consensuado* (CRUZ, 2008) y *Nuevos Paradigmas y proyectos urbanos estratégicos*, en *Visiones Urbanas. De la cultura del plan al urbanismo paisajístico* (DÍEZ, MONCLÚS: 2017).



menos planes generales por año que en todo el periodo constitucional, viene a escenificar una situación con tintes de drama. El camino que se ha elegido para el establecimiento de muchos de los modelos de ciudades españolas ha sido liderado por la apuesta de proyectos urbanos integrados a su vez en procesos de planificación estratégica a los que se asigna el papel de suplantedor/es del planeamiento general. Un subterfugio que “esquiva” la necesidad de la generación de un modelo urbano territorial nuevo o la revisión del mismo que supondría la aprobación de un nuevo plan general y que supone dar la espalda al asunto común para el bienestar de la población concernida que supone la función de la ordenación urbanística (PAREJO, 2017: 304). La ausencia de un marco regulador o la obsolescencia de este, se traduce en una falta de soporte técnico válido para el establecimiento de un modelo urbanístico sostenible, circunstancia que acaba pagando el territorio.

“... Por tanto, cuando se “desdibuja” la función de los instrumentos reguladores, como el planeamiento, y éste no ejerce de soporte planificado de las políticas ejercidas a través de instrumentos, aparece también la crisis de lo urbano, por la falta de correspondencia del cuerpo físico y las necesidades económicas y sociales. Existe una contradicción entre ambas esferas” (DELGADO, 2014).

El presente artículo tiene como objeto evidenciar la situación de quiebra técnica (aguda y sistémica) por la que atraviesa el planeamiento urbanístico municipal, justificada en el acusado descenso experimentado en los últimos años en la producción de planes generales, mostrando la incidencia que tiene el cambio del paradigma metodológico basado en la cultura de plan y en la ortodoxia reglamentaria hacia procedimientos heterodoxos basados en la singularidad del proyecto urbano articulado mediante mecanismos de gestión estratégica. Se pretende visualizar la magnitud de esta crisis, analizándose para ello la evolución del número de aprobaciones definitivas de planes generales (que son, en definitiva, los instrumentos legitimados para la conformación del modelo territorial para el municipio) a lo largo de la última década. Se realiza en el apartado segundo del documento un análisis estadístico, ilustrativo del estado actual del planeamiento urbanístico municipal, detallándose el número de planes generales

aprobados durante los últimos años utilizando para ello las fuentes del Ministerio de Fomento y de las diferentes Comunidades Autónomas puestas a disposición del usuario a través del Atlas digital de las áreas urbanas<sup>4</sup>. En el tercer apartado se refiere la incidencia que la aparición del proyecto urbano articulado mediante procesos de planificación estratégica tiene sobre el planeamiento urbanístico municipal y, por ende, sobre la conformación del modelo urbano-territorial del propio municipio. En el cuarto apartado se establecen las conclusiones alcanzadas.

## 2. Estado actual del planeamiento urbanístico municipal

El análisis del planeamiento urbanístico municipal se aborda en el presente documento desde la explotación de los datos estadísticos obrantes en la administración nacional y autonómica, a través del recurso en línea *Atlas digital de las Áreas Urbanas* del MITMA, valorándose principalmente la fecha de aprobación de los planes generales de cada uno de los municipios españoles, y ello no porque se asocie dicha fecha con la idoneidad del modelo planteado por el propio instrumento (esto es, no necesariamente debe concluirse que por haber sido un plan general aprobado mucho tiempo atrás, deba ser considerado como un “mal” plan y viceversa, no por ser reciente debe ser un “buen” plan) pero sí debiéndose concluir sobre la obsolescencia del mismo cuando hayan transcurrido más de ocho años desde dicha aprobación (este es el plazo de programación dispuesto por la legislación<sup>5</sup>) o incluso una década (periodo de tiempo más razonable para el desarrollo de este tipo de instrumentos) y lo que es más importante cuando la aprobación de dicho instrumento se ha producido con anterioridad a la legislación vigente (en cada comunidad autónoma) y por tanto no se encuentre adaptado a la misma.

Este último aspecto resulta de especial relevancia, en estos tiempos en los que la legislación debe a su vez adaptarse a los vertiginosos cambios sociales y medioambientales producidos, evidenciándose en este sentido una gran obsolescencia normativa, ya que, de las 17 comunidades autónomas,

<sup>3</sup> Véase al respecto, para un pormenorizado detalle, el relato elaborado por el maestro Fernando de TERÁN en “Planeamiento Urbano en la España Contemporánea. Historia de un proceso imposible” o “Historia del Urbanismo en España, siglos XIX y XX”.

<sup>4</sup> <https://www.fomento.gob.es/portal-del-suelo-y-politicas-urbanas/atlas-estadistico-de-las-areas-urbanas/atlas-digital>, consultado el 24 de febrero de 2019.

<sup>5</sup> Debe señalarse que, si bien el incumplimiento de los plazos de programación no implica la caducidad del planeamiento (ya que los planes tienen vigencia indefinida -STS 22 3 01- hasta tanto se produzca su revisión o modificación), sí que supone el fracaso del modelo de ordenación que se determina en el propio planeamiento ya que este se formula en congruencia con la programación incluida en el mismo.

9 aún tienen leyes aprobadas en su mayoría a principios de la primera década del siglo, algunas incluso fueron aprobadas en el siglo XX. Las legislaciones autonómicas urbanísticas que sí han logrado ser aprobadas ya en la presente década incluyen -en su mayoría- disposiciones relativas a aquellos extremos en los que se han evidenciado los principales problemas de la práctica urbanística para los planes generales: tiempos en su tramitación (las nuevas legislaciones incluyen “ventanillas únicas” y coordinación inter-administrativa, aprobación autonómica para la ordenación estructural pero municipal para la pormenorizada), adaptación a directivas europeas de sostenibilidad (evaluación ambiental estratégica y vivienda social) y gestión (agente urbanizador y valoración del suelo). Todas estas cuestiones dejan en situación de obsolescencia a aquellos planes que se han formulado y aprobado al margen

de las nuevas directrices en estas materias generando además tremendos vacíos jurídicos que se traducen en sorprendentes decisiones judiciales<sup>6</sup> relativas a la interpretación de las disposiciones de esos instrumentos en el nuevo marco normativo, así como la transitoriedad de las mismas.

Según el Atlas Digital de las Áreas Urbanas del Ministerio de Fomento, de los más de ocho mil municipios que conforman el territorio español, casi 1.500 (1.414, prácticamente uno de cada seis) no tiene ningún tipo de planeamiento municipal aprobado, más de 3.000 (3.029, casi 4 de cada diez municipios) cuenta con Normas Subsidiarias como documento de planeamiento municipal y más de mil (1.211, uno de cada ocho municipios) solo tiene aprobada una Delimitación de Suelo. (ver FIG. 1).

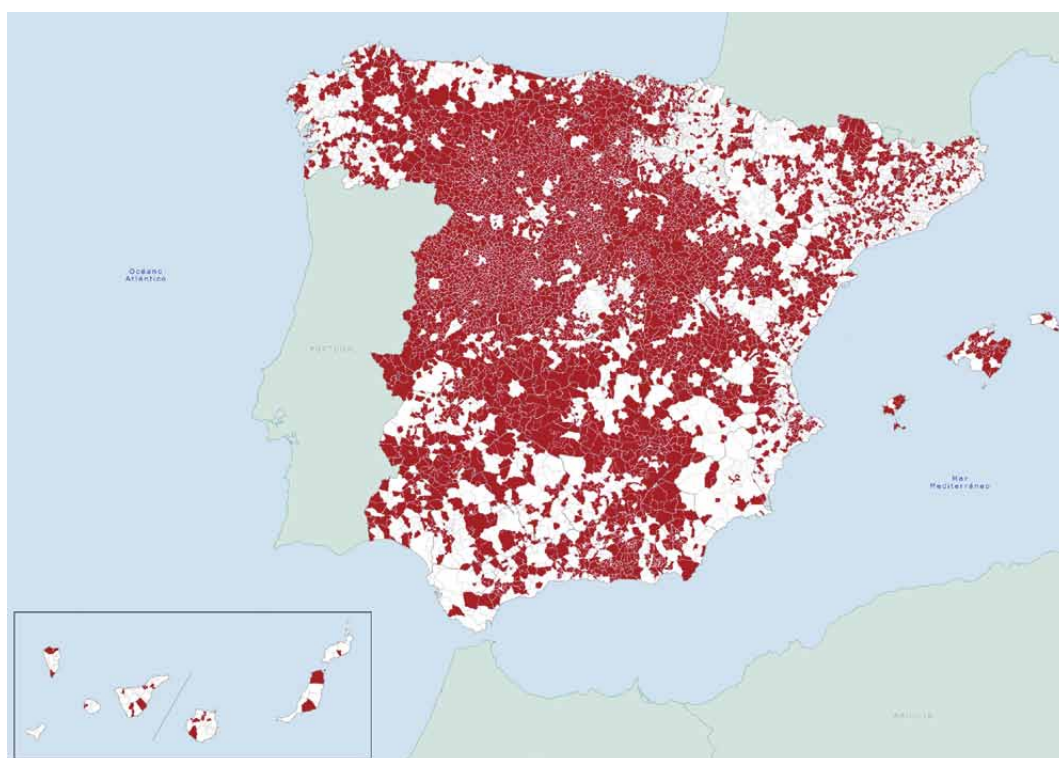


FIG. 1/ **Municipios sin plan general aprobado.**

Fuente: Atlas digital de las áreas urbanas. MINISTERIO DE FOMENTO.

<sup>6</sup> Véase al respecto, y como ejemplo, la sentencia que supuso la anulación del Plan General de Marbella, fruto entre otros fundamentos jurídicos del “desarrollo invertido” (GUTIÉRREZ: 2016) del proceso legislativo. Este plan, aprobado en 2010, según la sentencia, no se alineaba con la Directiva Europea de 2001 para Evaluación Ambiental Estratégica, que no fue introducida en el ordenamiento jurídico andaluz hasta 2015,

y también desfiguraba el concepto de suelo urbano consolidado, al obrar de forma improcedente el plan al considerar determinados terrenos como suelo urbano no consolidado (OLMEDO: 2009), diferenciación que debe ser interpretada en compatibilidad con la ley estatal, en este caso la legislación estatal de aplicación era el TRLS 08 vigente en el momento de aprobación del plan y no, como sostiene la sentencia la LS 98.

Por tanto, casi el 69% de los municipios del territorio español, no cuenta con un plan general aprobado, ya sea por no contar con ninguna figura de planeamiento o haberse limitado al establecimiento de unas normas subsidiarias de planeamiento o una simple delimitación de suelo urbano, ambos instrumentos de carácter limitado, este último en ningún caso garante de la determinación de un modelo urbano territorial para el municipio en el que se haya aprobado y un instrumento condicionado y también limitado para el caso de las Normas Subsidiarias en relación con el contenido de un plan general. En el 31% restante de municipios, en los que sí se cuenta con plan general (y en los que se asientan más de 38 millones de habitantes, el 83% de la población residente en España) solo el 40% cuenta con su plan general aprobado en la última década, por lo que puede afirmarse, en conclusión, que de la totalidad de municipios españoles solo el 12% presenta un modelo de ciudad temporalmente actualizado y ajustado a las determinaciones de la legislación correspondiente. Menos de la mitad de municipios de España cuenta con instrumento de planeamiento municipal aprobado en los últimos veinte años (ver Fig. 2).

Si nos referimos a planes generales adaptados a la legislación urbanística vigente en cada comunidad autónoma (las competencias en urbanismo están asignadas a las mismas) más de 6.000 municipios tienen su planeamiento municipal aprobado con anterioridad a la ley urbanística vigente respectiva en su comunidad, lo que supone que tres de cada cuatro municipios en España tienen su modelo de ciudad adoptado en el planeamiento municipal no adaptado a la legislación vigente. Bien es cierto que en varias comunidades la legislación vigente ha sido aprobada recientemente, por lo que no ha transcurrido aún el tiempo suficiente para que la aprobación de un instrumento de este calado se pueda haber producido, sin embargo no deja de ser muy llamativo que en comunidades autónomas con una legislación urbanística con casi dos décadas de antigüedad (Madrid, Andalucía, Castilla León, País Vasco, Cantabria, La Rioja) no se supere el tercio de municipios con plan general adaptado a su propia legislación, esto es, solo uno de cada tres municipios ha adaptado su modelo de ciudad a legislación vigente en estas comunidades autónomas, que, debe ser señalado, representan casi el 45% de la población española (ver Fig. 3).

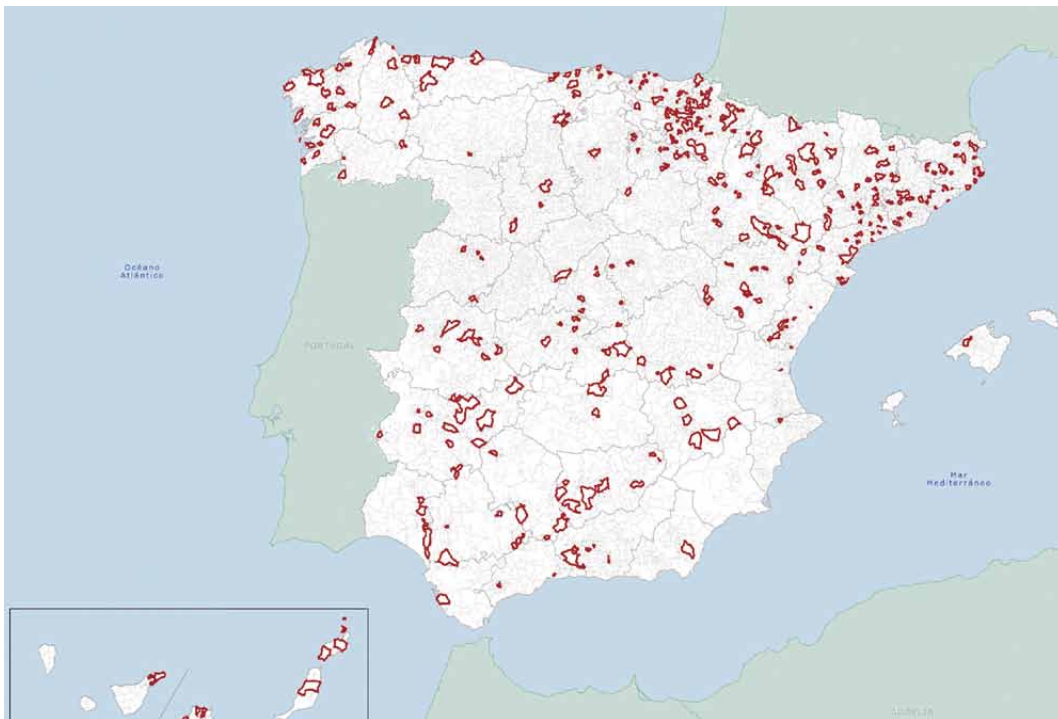


FIG. 2/ Municipios con plan general aprobado en los últimos cinco años.

Fuente: Atlas digital de las áreas urbanas. MINISTERIO DE FOMENTO.

Comunidad Autónoma legislación urbanística	Fecha	No Adaptado/ Total	% No Adaptado
<b>ANDALUCÍA.</b> Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía	2002	578/779	74
<b>CATALUÑA.</b> Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo	2010	711/947	75
<b>COMUNIDAD DE MADRID.</b> Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid	2001	149/179	83
<b>COMUNIDAD VALENCIANA.</b> Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana	2014	519/542	96
<b>GALICIA.</b> LEY 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia	2016	294/313	94
<b>CASTILLA Y LEÓN.</b> Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León	1999	2.184/2.248	97
<b>PAIS VASCO.</b> Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo	2006	188/251	75
<b>CANARIAS.</b> Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias	2017	85/88	97
<b>CASTILLA LA MANCHA.</b> Decreto Legislativo 1/2010, de 18/05/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística	2010	873/919	95
<b>REGIÓN DE MURCIA.</b> Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia	2015	45/45	100
<b>ARAGÓN.</b> Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón	2014	682/731	93
<b>ISLAS BALEARES.</b> Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears	2017	67/67	100
<b>EXTREMADURA.</b> Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura	2018	388/388	100
<b>ASTURIAS.</b> 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	2004	36/79	46
<b>CANTABRIA.</b> Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria	2001	79/103	77
<b>NAVARRA.</b> 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	2017	259/272	95
<b>LA RIOJA.</b> Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja	2006	113/174	65

FIG. 3/ **Número de planes generales no adaptados a la legislación vigente en cada comunidad autónoma en 2019.**

Fuente: Atlas estadístico de las áreas urbanas. Elaboración propia.

Si el análisis se centra en el sistema de ciudades, de las 62 que cuentan con más de 100.000 habitantes, solo 10, esto es una de cada seis ciudades, tiene plan general aprobado en los últimos diez años. De las que superan 50.000 solo 24, un 16,6%, tienen su planeamiento aprobado en la presente década y solo en 29 de ellas, o lo que es lo mismo, en una de cada cinco ciudades con más de 50.000 habitantes se ha aprobado un plan general en la última década. Tan solo

1.225 municipios tienen su planeamiento general municipal aprobado en los últimos diez años y con posterioridad a la aprobación de la legislación vigente de la comunidad autónoma en la que se localizan. Solo el 15% de los municipios de España cuenta por tanto con un modelo de ordenación urbano territorial adaptado a la legislación vigente y adoptado bajo criterios normativos más acordes con los nuevos principios de un urbanismo más sostenible (ver Fig. 4).

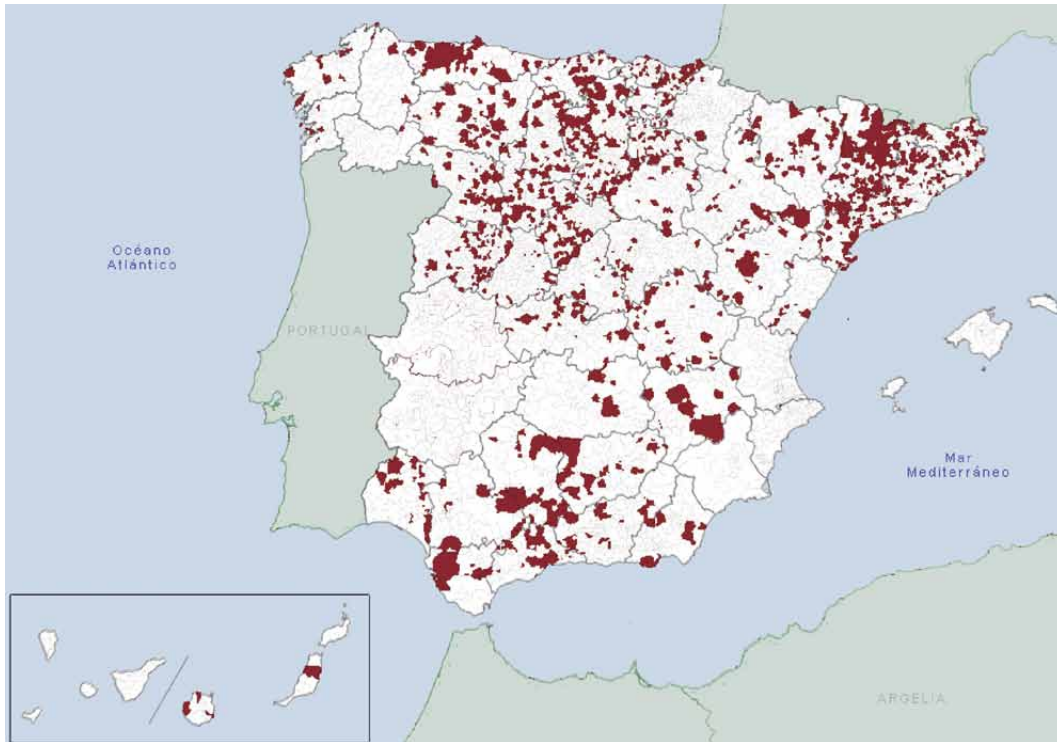


Fig. 4/ Municipios con planes generales adaptados a la legislación vigente en cada comunidad autónoma y aprobados en la última década.

Fuente: Atlas estadístico de las áreas urbanas. Elaboración propia.

Si se atiende a la evolución seguida durante lo que va de siglo en relación al número de planes generales aprobados en España, pueden sacarse varias conclusiones: por un lado, el mayor número de planes generales aprobados se alcanza en el año 2003, año caracterizado por la expansión económica lograda, pudiendo establecerse una relación causal entre la situación económica y la intensidad de la redacción de este tipo de documentos. Sin embargo, se constata un repunte en el año 2010 del número de planes generales aprobados, año caracterizado por la fuerte incidencia de los efectos de la crisis, evidencia de la importancia de otros factores en la causalidad de dicho repunte; de otro lado, se produce una fuerte caída en número de planes generales aprobados durante los últimos años, descendiendo desde los 170 aprobados en 2015 a 64 en 2016, 26 en 2017 y 18 en 2018, años en los que se han ido mejorando uno tras otro los indicadores macroeconómicos en territorio español, mejora que no ha sido trasladada a un repunte en el número de planes generales aprobados.

Estos datos vienen a confirmar ya no solo la situación de crisis en la que se encuentra el

planeamiento urbanístico municipal sino su dramática evolución. Algo no está funcionando en este país -de más de 8.000 municipios- cuando en un año solo se aprueba un documento del calado de un plan general en 18 de ellos, sobre todo si se tiene en cuenta que cuatro de cada cinco de estos ocho mil municipios no tiene su plan general adaptado a la legislación vigente y que uno de cada cinco ni siquiera cuenta con plan general. (ver FIG. 5)

Los datos referidos a 2019 merecen una reflexión más incisiva, sobre todo si se pretenden extraer de su análisis conclusiones constructivas para revertir la situación crítica en la que se encuentra el planeamiento urbanístico en gran parte del territorio español. Se han aprobado durante ese año 40 planes generales a nivel nacional, número que invierte la tendencia regresiva del último lustro, pero que supone -todavía- la tercera peor cifra en los últimos 20 años, por lo que, si bien dicha cantidad representa un crecimiento con respecto a los dos anteriores años, no permite extrapolar un posible cambio de ciclo. Si los datos son desglosados por comunidades autónoma, en las que se han aprobado planes generales han sido: Aragón (1),

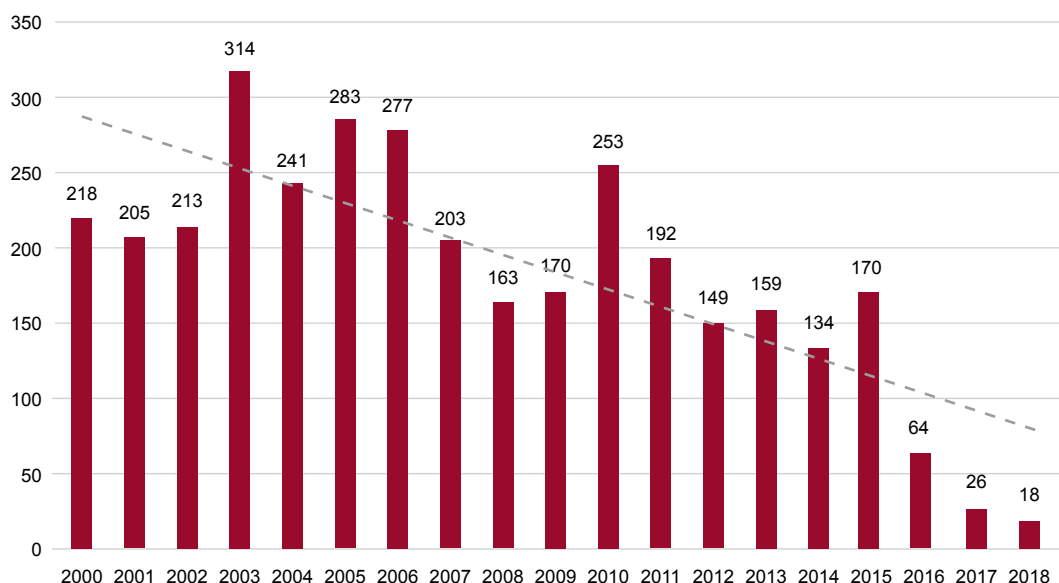


Fig. 5/ Número de planes generales aprobados por año durante el siglo XXI.

Fuente: Atlas estadístico de las áreas urbanas. Elaboración propia.

Canarias (1), Asturias (2), Andalucía (2), Galicia (3), Navarra (8), Valencia (9) y Cataluña (14), no habiéndose aprobado ningún plan general en las otras nueve restantes. Puede comprobarse de la lectura de estos datos que en aquellas comunidades en las que se ha actualizado su legislación en la última década, casos de Cataluña, Valencia, y Navarra, prolifera en mayor medida la aprobación de nuevos planes generales, ocurriendo justo lo contrario en aquellas comunidades con legislaciones vigentes aprobadas en la primera década de siglo, deduciéndose de todo ello la necesidad de procederse en estas regiones a la actualización de su legislación regional, como incentivo para la revisión y actualización de los modelos urbanos de sus municipios (los casos más dramáticos son los de Castilla-León, Madrid, Cantabria y Andalucía con leyes vigentes aprobadas en 1999, 2001 y 2002 respectivamente).

### 3. Sin plan no hay planeamiento, sin planeamiento no hay modelo. Sin modelo no hay ciudad

La constatación de problemas ambientales derivados del fenómeno del cambio climático, así como los cambios sociales derivados de la adopción de nuevos modelos de consumo y gobernanza, así como la adaptación del territorio al

nuevo ciclo demográfico hacen necesaria la implementación de políticas urbanas que tengan en consideración sus consecuencias, de tal manera que la necesidad de un planeamiento urbanístico más sostenible y resiliente es hoy en día más necesaria que nunca.

“... el ecurbanismo aspira a conseguir lo que siempre se debió hacer, es decir, “articular las múltiples y complejas variables que intervienen en una aproximación sistemática al diseño urbano alejándose de planteamientos exclusivamente formalistas o sectoriales y recuperando la visión integrada y unificada del urbanismo”; a mayor abundamiento, el planeamiento urbano sostenible sería el único medio viable para acomodar las actividades urbanas en un entorno cada vez más deteriorado y amenazado” (RUANO, 1999: 10-11).

La comprobación de que muchos municipios no tienen plan general aprobado, pero sobre todo, de que muchos municipios tienen un plan general aprobado hace más de una década (y más de dos décadas también en muchos casos) viene a escenificar un panorama en el urbanismo español caracterizado por la presencia de un planeamiento urbanístico sin plan general (adaptado a este tipo de políticas), dada la ausencia o invalidez de esta herramienta, que muestra grandes signos de obsolescencia con el paso de sus propios plazos de programación, transcurridos una -y máxime dos- décadas de

desarrollo y ante períodos de gran convulsión y cambios como los acontecidos en los últimos años.

De todo ello se deriva la profunda crisis de este documento en los últimos años y el cuestionamiento del mismo como herramienta metodológica, algo que no siendo ni mucho menos nuevo<sup>7</sup>, tiene cada vez mayor relevancia para gestores y ciudadanía a la hora de poner en marcha la conformación de un nuevo modelo de ordenación para el territorio adaptado a nuevas necesidades y demandas, desechándose de esta manera la iniciativa de un proceso de revisión de planeamiento, y apostándose por otro tipo de procesos para el desarrollo de dicho territorio.

La generación de planes generales ha tenido una tendencia decreciente en las últimas dos décadas, siendo especialmente notorio dicho descenso en los cinco años. Las causas de esta situación conforman un complejo sistema cuyos componentes se retroalimentan, provocando la cronificación y exacerbación de la “crisis del planeamiento” (FONT, 2000:78): entre las más actuales destacan desde la inseguridad jurídica que está provocando la nulidad “radioactiva” de los planes urbanísticos por defectos en el procedimiento de aprobación (RENAU, 2016), hasta la irrupción de cuestiones transversales como las perspectivas de género, familia, adolescencia, cambio climático, salud y el análisis del impacto que tiene el desarrollo del plan general sobre las mismas, lo que a su vez tiene una incidencia directa en la ya de por sí lenta maquinaria administrativa encargada de resolver la viabilidad de estos documentos, eternizando y convirtiendo en quimérica la aprobación definitiva de los propios planes generales.

Se observa, sin embargo, al mismo tiempo, una clara y decidida apuesta desde los municipios (especialmente en capitales y grandes aglomeraciones urbanas) por la planificación estratégica. Una planificación *ad hoc*, más acotada e inclusiva, con técnicas propias de métodos

corporativos asociados al interés del empresario usada para la conformación de los modelos (no “solo” urbanos, también turísticos, comerciales...) pretendidos para la ciudad que, ayudada por la influencia de las políticas europeas en torno a este tipo de planificación y su vinculación con la asignación de fondos FEDER<sup>8</sup>, viene a consolidarse como alternativa al plan general como herramienta dinamizadora de proyectos urbanos.

Con la tramitación de este tipo de proyectos se ha ido sorteando la necesidad de la revisión del modelo urbano territorial existente (y por tanto la causalidad de la redacción de un nuevo plan) que este tipo de actuaciones supone. Abordar la problemática urbana de las ciudades por medio de la resolución de conflictos puntuales y la ordenación fragmentada del espacio mediante un diseño formal (y programático) que se vehiculiza al margen del planeamiento general, provoca que se pierda la óptica global e integradora que aglutina los diferentes fragmentos (proyectos). Pese a todo ello, siguen apareciendo multitud de proyectos urbanos asociados o no a eventos singulares y/o vinculados a estrategias de desarrollo urbano sostenible que persiguen, en muchos casos, generar inversiones en lugar de generar ciudad. Sin ir más lejos, de las 454 estrategias DUSI presentadas en la 1ª y 2ª convocatoria<sup>9</sup>, solo 123 han sido seleccionadas pese a la experiencia acumulada en este tipo de intervenciones.<sup>10</sup>

La consolidación de este modelo de gestión surgida -normalmente- a golpe de eventos singulares e intereses de la promoción inmobiliaria, que sustituye o modifica al planeamiento general en el que debieran enmarcarse, hace que se distorsione el modelo que subyace a dicho planeamiento general, perdiéndose por ello la “idea” de ciudad que contiene y provocando el olvido de toda la comunidad sobre el territorio perdiendo a su vez el control sobre el mismo.

<sup>7</sup> Se puede situar el declive del paradigma del urbanismo funcionalista (MONCLÚS, Javier, 2017: 102) predominante en la disciplina urbanística ya en la década de los setenta, en medio de una crisis no solo económica que evidenció la ambivalencia del zonning como método científico racionalista ante las diferentes culturas territoriales presentes en cada país. El surgimiento en los ochenta de proyectos urbanos estratégicos abanderados por la deriva morfológica y la dimensión proyectual de la forma urbana imperante en ese momento supusieron una crítica feroz al plan, si bien la *deriva desregulatoria que adoptó la primacía del proyecto del fragmento urbano que, a la postre, buscaba eliminar cualquier impedimento subyacente al establecimiento de un proyecto global de ciudad* obligó a muchos de esos críticos a retractarse públicamente (GÓRGOLAS, 2016: 45).

<sup>8</sup> (ROMERO, 2018: 11).

<sup>9</sup> El artículo 7 del Reglamento FEDER (Reglamento (UE) n.º 1301/2013), recoge que a lo largo del periodo 2014-2020 al menos un 5 % de los recursos de este fondo deberá ser destinado a financiar medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible, en las que las ciudades, los organismos subregionales o locales responsables de la aplicación de estrategias urbanas sostenibles serán los encargados de las tareas relacionadas, por lo menos, con la selección de las operaciones

<http://www.rediniciativasurbanas.es/convocatoria-de-ayudas/estrategias-dusi>

<sup>10</sup> Véase al respecto la obra Arquitectura Milagrosa, de Lla-tzer MOIX, muy ilustrativa en este sentido.

Una primera consecuencia de todo ello es la continuada modificación del planeamiento general, en lugar de su revisión. La constante innovación del planeamiento general vía modificación puntual contribuye a legitimar esta manera de proceder, al insertarse estos proyectos en el marco de la planificación estratégica (también desde la planificación territorial) de tal manera que la misma sirva de aval y justificación a los ya preconcebidos proyectos urbanos pretendidos por las distintas ciudades.

Llama poderosamente la atención que, si bien en ninguna de las principales capitales españolas se ha podido redactar un plan general desde el siglo pasado, sí que en todas ellas se ha aprobado multitud de planes estratégicos y que si bien se pueden contar más de 120<sup>11</sup> municipios que tienen Plan Estratégico aprobado, solo en 14 de ellos se ha aprobado un plan general en la última década.

En uno de los ejemplos más relevantes de auditoría a la planificación estratégica realizados en España, incluido en el número 13 de la revista Elementos de debate territorial de la Diputación de Barcelona, se puede leer lo siguiente:

“[...] La utilización por buena parte de los planes estratégicos del “método Barcelona” sirvió para profundizar los temas de participación y colaboración ciudadana, pero ayudó poco a definir una estrategia a los municipios y en concreto a los ayuntamientos que no la poseían. A juicio de la publicación de no pocos planes estratégicos (pero no de todos y ni siquiera la mayoría de ellos), su objetivo central o, incluso, su modelo de ciudad consiste solo en unos criterios generales de calidad de vida urbana... De los tres objetivos diferenciados que debe plantearse un Plan Estratégico Territorial (la definición de una estrategia de ciudad, la cooperación pública y privada entre los principales actores urbanos para llevar a cabo dicha estrategia y la participación y colaboración ciudadana en el proyecto de futuro), los planes estratégicos han priorizado la colaboración y participación ciudadana. [...]”

Ese documento acredita la idoneidad de la planificación estratégica como vehículo transmisor entre los diferentes agentes y la ciudadanía, un tipo de documento más político que jurídico y/o técnico, y consolida la función pretendida en realidad para este tipo de documentos: su capacidad para generar foros de publicación de programas políticos que por la generalidad e

inconcreción de sus objetivos han demostrado ser un gran cajón “de-sastre” donde cualquier proyecto sea o no estratégico, pueda tener cabida. Si, como concluye la publicación de la Diputación de Barcelona referida, los planes estratégicos solo sirven en gran medida o solo se utilizan principalmente para dar conocimiento a la ciudadanía de los objetivos o la idea que se tiene de un modelo de ciudad o incluso de un solo proyecto, bien se podría ahorrar toda esta “escenografía” y procurar que el documento que real y legalmente debe ejercer esa función sea mucho más participativo y publicitado.

Si bien de todo ello no puede dirimirse la cuestión de la validez del planeamiento estratégico como herramienta de gestión municipal, sí puede cuestionarse su condición de agente impulsor del planeamiento, legitimándose como una plataforma de comunicación y, en cualquier caso, de dinamización de proyectos, pero no conformadora de un modelo de ciudad.

#### 4. Conclusiones

De que el planeamiento urbanístico general sufre desde hace más de una década de crisis crónica no puede haber sombra de duda. Los datos lo ponen de –contundente– manifiesto (solo uno de cada cinco municipios ha redactado z su plan en los últimos diez años, teniendo en cuenta además que de los más de 8.000 municipios españoles unos 1.500 aún no cuentan con plan general). Una crisis sistémica del propio sistema, que inviabiliza ya sea por lentitud administrativa, costes, politización de la herramienta, etc. la conformación de modelos de ordenación urbano-territorial válidos. Los últimos datos estadísticos del atlas digital de las áreas urbanas del Ministerio de Fomento no hacen más que confirmar una de las hipótesis del presente artículo: el rechazo a la consideración del planeamiento general y/o su incapacidad como instrumento operativo para desarrollar el modelo (sostenible y funcional) de ordenación del territorio municipal. Sirva un dato demoledor: solo se aprobaron 18 planes generales en el año 2018 (lo que supone apenas el 0,2% de los municipios españoles).

Si bien las señales de advertencia sobre la inoperatividad del planeamiento urbanístico en España

<sup>11</sup> Puede accederse a un listado de 122 planes estratégicos en el documento *La planificación estratégica territorial y urbana en España hoy*. Realizado por Guillermo Benito en marzo de 2016.

<http://www.ebropolis.es/files/File/Encuentros/2016/Inventario%20Planes%20marzo%202016.pdf>, consultada el 24 de febrero de 2019.



no han cesado a lo largo de la última década<sup>12</sup>, la tendencia observada en los últimos años no solo viene a confirmar el empeoramiento de este problema, sino que le confiere tintes de drama. En España, tres de cada cuatro municipios cuentan con un plan general obsoleto, al haberse superado los plazos temporales de su programación y/o haberse aprobado dicho instrumento con anterioridad a la legislación urbanística vigente en su respectiva comunidad autónoma. Esto significa que la mayoría de los municipios sigue contando a día de hoy con un modelo urbanístico basado en unos criterios y objetivos ya superados y normalmente contrarios a los nuevos principios del urbanismo -más sostenibles- que necesitan los territorios, modelos urbanos generados en base casi exclusiva al crecimiento, negacionistas con los principios de regeneración y rehabilitación urbanas (principios introducidos de manera taxativa a partir de la Ley del Suelo de 2008, posteriormente refundida en el TRLSRU 2015).

La aprobación de modificaciones puntuales o parciales del planeamiento vigente (articuladas a través de la generación de proyectos urbanos estratégicos y/o planes estratégicos), ha sido y está siendo la fórmula mágica elegida por muchas administraciones municipales, una técnica urbanística no pretendida por la legislación pero difícil de impedir, tónica del urbanismo español de los últimos años, un urbanismo que puede ser adjetivado como "miope", caracterizado por una gran visión de cerca, muy válido para el establecimiento de modelos de ordenación operativos en el corto plazo, pero prácticamente ciego en las distancias más largas, esto es, en el análisis que las consecuencias de dichos modelos tienen sobre la ciudad en la que se desarrollan, una praxis que puede ser muy peligrosa para el soporte territorial en el que se implante.

De todo esto no debe deducirse que no puedan implementarse modificaciones de planes y/o

proyectos estratégicos, lo que si debe convenirse es que no sean estas y/o estos el motor exclusivo de las políticas urbanas de desarrollo de las ciudades ya que, si bien pueden ser herramientas que difundan y pongan determinadas actuaciones en marcha, no tienen, por su propia naturaleza, la capacidad para intervenir de forma global en el modelo urbano territorial, que genera en definitiva la propia ciudad. Tampoco puede, ni debe entenderse un plan general sin la inclusión en el mismo de una serie de proyectos urbanos estratégicos que conformen y desarrollen sus propios objetivos, de la misma manera que no puede entenderse que un proyecto urbano considerado como "estratégico" no tenga en cuenta el marco normativo y reglamentario donde se debe desarrollar la propia estrategia que supone su conformación. En este sentido, y con el marco jurídico actual, de lo que se trataría es de integrar las capacidades de la planificación estratégica en el planeamiento urbanístico general, y no seguir entendiendo estas dos herramientas como organismos independientes en la gestión municipal.

Pese al Informe AUKEN en el que el Parlamento Europeo cuestiona la práctica llevada a cabo por los poderes públicos españoles en relación a la participación de los ciudadanos en los procesos urbanísticos<sup>13</sup>, existen ejemplos de planes generales participativos, algunos con premios concedidos -entre otras cosas- por ello<sup>14</sup> por lo que nada debe hacer pensar en esto como una quimera imposible, solo basta con la buena voluntad de los gestores.

El impulso para la nueva redacción o revisión del plan general sigue siendo potestad municipal, reiterándose desde este ámbito su incapacidad (económica y administrativa) para abordar esa tarea, de lo que se deduce que no solo se puede y se debe desde la administración autonómica establecer mecanismos para aligerar la tramitación sino impulsar e incentivar la propia redacción

<sup>12</sup> Destaca de entre las mismas el post publicado en el Blog de FARIÑA en 2008 titulado Planeamiento Obsoleto <https://elblogdefarina.blogspot.com/2008/05/planeamiento-obsoleto.html>, consultada el 24 de febrero de 2019.

<sup>13</sup> "Literalmente pide a las autoridades españolas que desarrollen una cultura de la transparencia dirigida a informar a los ciudadanos de la gestión del suelo y a impulsar mecanismo de información y participación ciudadana efectivos..." (CHINCHILLA, 2016).

<sup>14</sup> El Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla de 2006, premio especial AETU en la 6TH *European Urban and Regional Planning Awards* 2008, del *European Council of Spatial Planners*, contó -desde el inicio de su configuración- con numerosos mecanismos para la información y participación

pública, añadiendo a los hitos procedimentales legales para la tramitación de este tipo de planes distintas fases encaminadas a la máxima difusión y participación ciudadana en el documento. Se crearon en este sentido fases como las de "Plan a la Vista" (que supuso la introducción de métodos prospectivos en la redacción de este tipo de documentos, método Delphy por ejemplo), Metaplan (que propició la configuración de 10 workshops temáticos), Prediagnóstico, Diagnóstico, Mesas de Participación y Documento de Conclusiones del Proceso de Participación, que supusieron todos ellos hitos participativos previos a las fases establecidas en la legislación andaluza (Avance, Aprobación Inicial y Aprobación Provisional) generándose de esta manera un planeamiento plenamente compartido y consensuado.

de este tipo de documentos<sup>15</sup>, circunstancia que debe ser colocada en primer orden de prioridad para las autonomías dada la urgencia con que miles de municipios necesitan establecer mode los acordes con los tiempos que corren. Hoy, más que nunca, se necesita de una concertación inter-administrativa eficaz y eficiente, que posibilite las relaciones entre las diferentes potestades jurídicas e implemente la integración de las diferentes políticas sectoriales.

## Bibliografía

- AGULLES, J. (2017): *La destrucción de la ciudad. El mundo urbano en la culminación de los tiempos modernos*. Ed. Catarata.
- CAPEL, H. (2005): *El modelo Barcelona: un examen crítico* (2ª ed. 2009). Ediciones del Serbal, Barcelona.
- CRUZ GALLACH, H. (2008): "El auge de los planes estratégicos y los proyectos urbanos: Hacia un planeamiento urbanístico consensuado. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008". *Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. <http://www.ub.es/geocrit-xcol/308.htm>
- DELGADO JIMÉNEZ, A. (2014): *Una revisión crítica del planeamiento urbano en la evolución y crisis de la Región Metropolitana de Madrid*. Madrid cuestión central. Autonomía y región metropolitana. Ediciones UAM. ISBN: 978-84-8344-433-7, 113-120 pp.
- DIEZ MEDINA, C. & MONCLÚS, J. (eds.) (2018): *Visiones urbanas. De la cultura del plan al urbanismo paisajístico*. ABADA Editores
- D.G. DE ARQUITECTURA, VIVIENDA Y SUELO. CENTRO DE PUBLICACIONES, Ministerio de Fomento. Ministerio de Fomento. (2010): *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*. <https://www.fomento.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/urbanismo-y-sostenibilidad-urbana/libro-blanco-de-la-sostenibilidad-en-el-planeamiento-urbanistico-espanol>
- FARIÑA, J. (2008): "Planeamiento obsoleto." *El Blog de Fariña*. <https://elblogdefarina.blogspot.com/2008/05/planeamiento-obsoleto.html>
- FERNÁNDEZ-GES, A. (2018): *Análisis de los proyectos urbanos estratégicos en el contexto europeo, 1997-2017. El caso de Zaragoza, en Ciudad y formas urbanas: perspectivas transversales. Volumen 5. Formas urbanas, planeamiento, proyecto urbano*. Universidad de Zaragoza. <https://doi.org/10.26754/uz.9788417358846>
- FOLCH, R. (2017): *El Mundo Urbano*. <http://fundrogertorne.org/salud-infancia-medio-ambiente/2017/02/07/el-mundo-urbano/>
- FONT, A. (2000): *La experiencia reciente de Cataluña. Planeamiento urbanístico para el siglo XXI*. En Urban 5 Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, págs. 60-82.
- GONZÁLEZ FUSTEGUERAS, M. A. (2009): "El Plan General de Ordenación Urbanística. Contenido Técnico. En Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía", *Diputación de Granada*, 201.
- 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. <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/52364>
- GREENPEACE (2007): "Destrucción a toda costa." *Informe anual 2007*.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. (2016): "Los efectos de la nulidad de los planes urbanísticos en Andalucía y su repercusión en las edificaciones ilegales". *Revista Andaluza de Administración Pública*. ISSN: 1130-376X, núm. 96, septiembre-diciembre (2016), págs. 47-84.
- JURADO ALMONTE, J. M. (2010): "El «vilipendiado» urbanismo: una visión desde la experiencia en la gestión pública" en *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*. Sección de Geografía, Facultad de Letras, Universidad de Granada. N.º 47.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (1993): "El ensimismamiento en el 'Urbanismo Urbano' como respuesta a las limitaciones del planeamiento territorial". *Ciudades*, (01), 61. <https://doi.org/10.24197/ciudades.01.1993.61-66>.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2017): "Atlas estadístico de las áreas urbanas". <https://www.fomento.gob.es/portal-del-suelo-y-politicas-urbanas/atlas-estadistico-de-las-areas-urbanas>
- MOIX, L. (2010.): *Arquitectura milagrosa: hazañas de los arquitectos estrella en la España del Guggenheim*. Editorial Anagrama
- MOLINA COSTA, P., & REY MAZÓN, P. (2017): *El urbanismo mágico: megaproyectos en la era del despilfarro*. *Ciudades*, (14), 235.
- OLMEDO PÉREZ, S. (2009): "El régimen del suelo urbano y sus categorías de consolidado y no consolidado". En *Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía*, *Diputación de Granada*, 201.
- PASCUAL ESTEVE, J. M. (Coord.) (2001): "Estratègies de Qualitat Urbana. De la planificació a la gestió estratègica de las ciudades". *Elements de debat territorial*. Núm. 13 - gener del 2001. Diputació de Barcelona. Xarxa de Municipis.
- PORTAS, N. (2003): "El surgimiento del proyecto urbano". *Perspectivas urbanas = Urban perspectives*, ISSN: 1695-534X, N.º. 3.

<sup>15</sup> La Orden 94/2018, de 11 de junio, de la Consejería de Fomento, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a municipios de Castilla-La Mancha

para la financiación de actuaciones en materia de redacción de diversos instrumentos de planeamiento urbanístico, constituye uno de los ejemplos más recientes.

- RENAU FAUBELL, F. (2016): "La nulidad "radioactiva" de los planes urbanísticos por defectos en el procedimiento de aprobación". *Noticias Jurídicas*, 10 de marzo de 2016.
- ROMERO ALOY, M. J. & VIDAL CLIMENT, V. (2018): *Planificación estratégica territorial y alteraciones del plan general*, En *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, Nº 195, págs. 7-20.
- RUANO, M. (1999): *Ecourbanismo. Entornos urbanos sostenibles: 60 proyectos Barcelona*, Gustavo Gili, 192 págs.
- SAINZ GUTIÉRREZ, V. (2006): *El proyecto urbano en España: génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos*. Universidad de Sevilla.
- TERÁN, F. de (1978): *Planeamiento Urbano en la España Contemporánea. Historia de un proceso imposible* Ed. Gustavo Gili.
- (1999): *Historia del Urbanismo en España, siglos XIX y XX*. Ed. Catedra.
- (2017): *Antes de salir por la puerta del tiempo. Visión personal de un urbanismo real*. Editorial lampeave.
- VALENZUELA, M. (2009): "Ciudad y sostenibilidad el mayor reto urbano del siglo XXI". *Lurralde. inves. espac.* 32 (2009), p. 404-436; ISSN: 0211-5891.

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LII, Nº 204, verano 2020

Págs. 211-228

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.204.02>

CC BY-NC 4.0



# La cuantificación metropolitana en España. Hacia una definición homogénea de los espacios de gobernanza supramunicipal

Juan Ramón SELVA-ROYO

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio.  
Universidad Politécnica de Madrid (España)

**RESUMEN:** Recientemente, han visto la luz en nuestro país diversos estudios sobre el hecho urbano metropolitano. A la vista del renovado interés por el análisis supramunicipal, parece conveniente profundizar en las propuestas de caracterización homogénea que recorren la literatura científica internacional y en su posible aplicación al caso español. Se estudian a continuación las metodologías cuantitativas basadas en la observación remota y en la información censal, así como las técnicas disponibles para la medición de la accesibilidad metropolitana. El proceso de validación de estos acercamientos –complementarios entre sí– queda delineado con el caso de estudio de las dos principales ciudades españolas, Madrid y Barcelona, a través de un análisis comparativo de su espacio periurbano. Por último, se abordan las consideraciones contemporáneas sobre la gobernanza territorial y el planeamiento metropolitano, surgidas del diálogo interdisciplinar entre urbanistas, geógrafos y economistas. Una serie de propuestas sobre la definición homogénea de los ámbitos supramunicipales, ligadas a bases de datos de acceso abierto y carácter global, completan esta mirada actualizada sobre las metodologías de delimitación de las áreas y regiones metropolitanas en España.

**PALABRAS CLAVE:** Áreas metropolitanas; Grandes áreas urbanas; Área urbana funcional; Gobernanza territorial; España.

## A quantitative approach to Spanish metro areas. Towards a homogeneous definition of supra-municipal planning scope

**ABSTRACT:** Recently, several studies on urban metropolitan agglomerations have come to light in our country. In view of the renewed interest in supramunicipal analysis, it seems appropriate to deepen the homogeneous characterization proposals that run through the international scientific literature and its possible

Recibido: 04.02.2019; Revisado: 13.03.2019

Correo electrónico: [juanramon.selva@upm.es](mailto:juanramon.selva@upm.es) N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6617-5741>

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

application to the Spanish case. The quantitative methodologies based on remote observation and census information are then studied, as well as the techniques available for the measurement of metropolitan accessibility. The validation process of these approaches - complementary to each other - is delineated with the case study of the two main Spanish cities, Madrid and Barcelona, through a comparative analysis of their peri-urban space. Finally, contemporary considerations on territorial governance and metropolitan planning, arising from the interdisciplinary dialogue between urbanists, geographers and economists, are addressed. A series of proposals on the homogeneous definition of supramunicipal areas, linked to open access global databases, complete this updated view on the delimitation methodologies of metropolitan areas and regions in Spain.

**KEYWORDS:** Metropolitan areas; Greater urban areas; Functional urban areas; Governance; Spain.

## 1. Introducción: ¿una nueva caracterización urbana?

En los últimos meses se han hecho públicos diversos estudios con datos actualizados, tanto nacionales como globales, sobre el hecho urbano metropolitano. Es el caso del informe *Áreas Urbanas en España 2018*, del Ministerio de Fomento, que utiliza el Padrón Municipal de Habitantes de 2017, el mapa de ocupación del suelo correspondiente al proyecto europeo Corine Land Cover, versión de 2018 (ya disponible en el Centro de Descargas del CNIG), o el detallado *Atlas of the Human Planet 2018*, del Joint Research Center (JRC) de la Comisión Europea.

Sobre todo, a la vista de este último documento, parece ya cercano el momento en el que la observación remota a partir de imágenes satelitales –combinada con la información censal desagregada y la interacción con los datos de movilidad en tiempo real– llegue a determinar de forma homogénea y precisa el alcance de nuestras metrópolis. Más aún, en un contexto de convergencia europea (al menos estadística o cuantitativa) cabe preguntarse si no se estarán sentando las bases para la incorporación de un nuevo enfoque que complementa aquellas caracterizaciones vinculadas a los límites administrativos.

Es claro que en España existen unas competencias claras asignadas a las entidades locales, y

que ya se dan diversas fórmulas de gobernanza para que el planeamiento se ajuste a la realidad urbana (FARINÓS DASÍ & PEIRÓ & GOMIS FONS, 2018: 175). Pero no deja de ser también patente que el alcance territorial de la mayor parte de los municipios hace tiempo que se vio superado por la expansión urbana, y que, en la práctica, no siempre es fácil coordinar la interfaz local-regional en el ámbito político (HILDENBRAND, 2017: 37-42).

El presente artículo pretende realizar, junto con el repaso del estado del arte de los últimos avances metodológicos globales, un somero estudio comparativo de la caracterización de las áreas metropolitanas españolas (ver FIG. 1). Este acercamiento interdisciplinar aspira, por tanto, a contribuir a una reflexión tranquila sobre el desfase espacial del planeamiento tradicional en España, con el fin de formular preguntas que, no por arriesgadas, dejan de ser hoy en día menos oportunas.

## 2. Definición reciente de las áreas urbanas

### 2.1 Técnicas de observación remota

La teledetección y los procesos de observación remota global –liderados por el *Group on Earth Observation*– son, sin duda, campos que han experimentado un gran desarrollo en los últimos años (SABO & al., 2018). Especialmente reseñable por

<sup>1</sup> Este concepto de grado de urbanización ha sido refinado para superar la inicial asignación de la clasificación, vinculada al ámbito de las unidades administrativas locales en el segundo nivel (LAU2). Como es sabido, las LAU2s son de muy difícil comparación entre las diversas realidades nacionales e incluso regionales. Los centros urbanos caracterizados en el GHSL-SMOD de 2018 se definen como “la agrupación

según criterios espaciales (High Density Clusters, HDC) de las celdillas de 1 km<sup>2</sup> con una densidad poblacional de, al menos, 1.500 hab/km<sup>2</sup>, o de las que tengan un mínimo del 50% de su superficie construida (*built-up*), siempre que tengan un total de población superior a los 50.000 habitantes”. Se establece además un criterio de contigüidad sencillo (de 4 celdas con relleno de huecos).

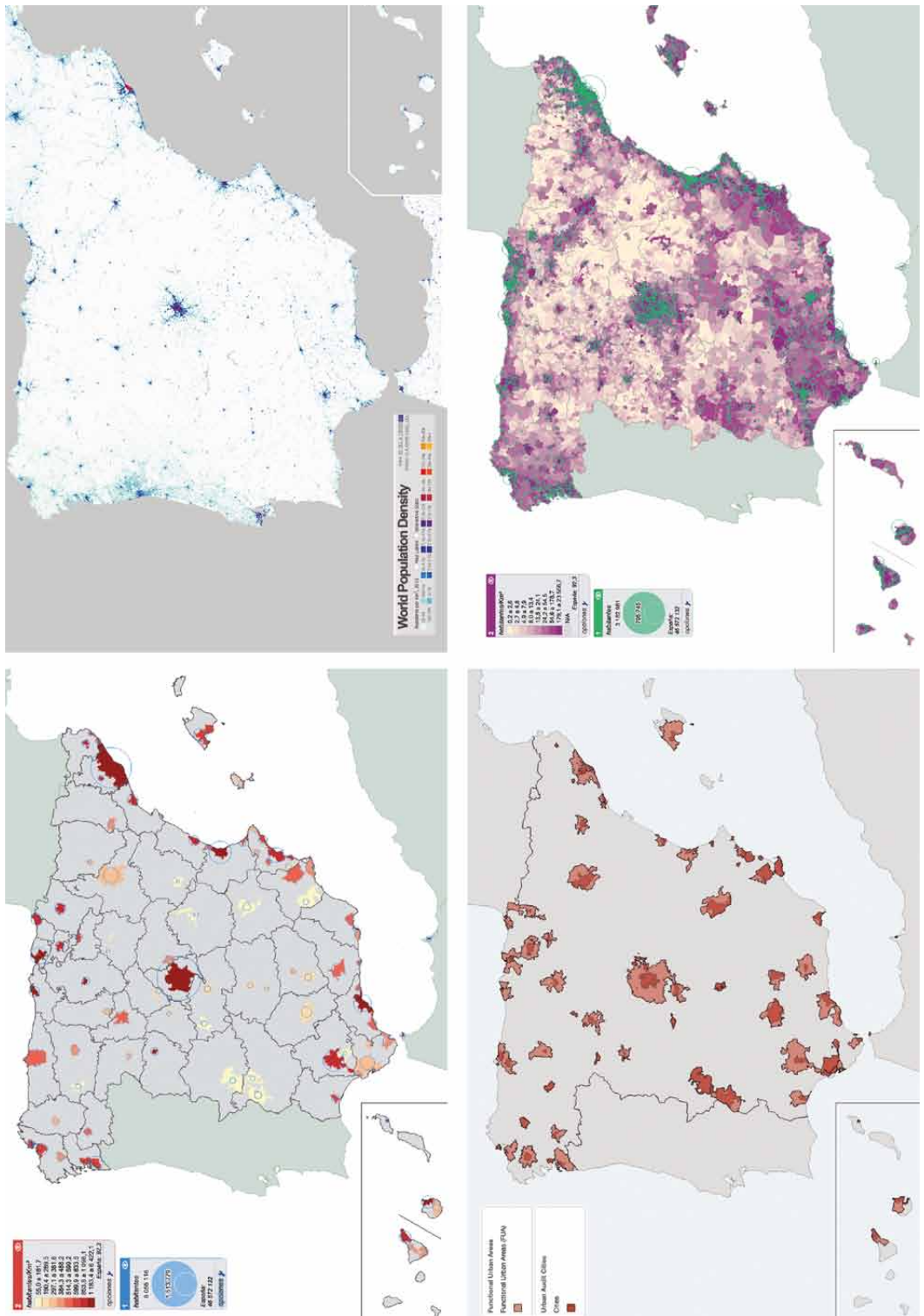


FIG. 1/ Caracterizaciones metropolitanas recientes: arriba, Grandes Áreas Urbanas, y mapa de densidades; abajo, Áreas Urbanas Funcionales según la OCDE; y visualización de densidades y población utilizando datos padronales de 2017

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO, 2018; SMITH, 2017; EUROPEAN UNION, 2016a

su actualidad es el proyecto europeo *Global Human Settlement* (GHS), responsable desde hace una década de la elaboración de información espacial de alta resolución bajo los principios del análisis cuantitativo directo, replicabilidad y acceso abierto (MELCHIORRI & al., 2018).

Al igual que sus predecesores, la versión del atlas urbano de diciembre de 2018 de la Comisión Europea combina la información satelital –áreas construidas, espacios verdes e iluminación nocturna– con los datos censales de población procesados (CIESIN, 2017), para alumbrar un *modelo de asentamientos* (S-MOD, por sus siglas en inglés) basado en el concepto de *grado de urbanización* propuesto hace pocos años por DIJKSTRA & POELMAN (2014)<sup>1</sup>.

Pero ante todo, este atlas aporta un proceso de automatización en la clasificación supervisada mediante técnicas de inteligencia artificial *Symbolic Machine Learning*, SML, que da lugar a una nueva *base de datos de centros urbanos* (UCDB, de aquí en adelante) a escala planetaria con una gran resolución (ver FIG. 2). Es la primera vez que se agregan datos de los programas de observación remota Landsat y Sentinel-1, ampliándose además el umbral mínimo de población, habitualmente limitado a escala global a los 300.000 habitantes (UNITED NATIONS, 2018), hasta los 50.000. De esta forma, se enfoca directamente al cumplimiento de los indicadores ligados al objetivo nº 11, Ciudades y comunidades sostenibles, de la Nueva Agenda Urbana fijada en Quito en 2016 (SENNETT & BURDETT & SASSEN, 2018).

Se obtiene así una detallada información 4-D, con datos espaciales (localización y atributos), formales (extensión), agregados (población, densidad,

espacios verdes, etc.) y temporales. Aunque cada capa trabaja con diferentes resoluciones, para la UCDB se asume una malla global de 1 km<sup>2</sup> donde las celdas reciben la clase *rural*, *suburbano*, *urbano* o *centro urbano* según el S-MOD. Esto permite una consideración homogénea, no sólo desde el punto de vista poblacional o extensivo (SMITH, 2017: 117), sino para otras muchas variables socioeconómicas y ambientales (EUROPEAN COMMISSION, 2018: 43-112).

## 2.2. Criterios de accesibilidad

Sin embargo, para que una delimitación metropolitana sea completa, no basta con una información estática, por muy detallada que sea. Como se ha recordado recientemente (METREX, 2014), es preciso considerar también las relaciones urbano-rurales de dependencia funcional de los grandes servicios, así como los datos de movilidad, fundamentalmente la ligada al ámbito laboral, denominada *commuting* (HORNER, 2004), y la movilidad residencial o *migración* (ROMANI & CASADO-DÍAZ & LILLO-BAÑULS, 2017: 708).

En este sentido, cabe destacar la investigación llevada a cabo por la Cátedra de Geografía Humana de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla (FERIA TORIBIO, 2018), desde donde se han realizado recientes propuestas de caracterización de las áreas metropolitanas de nuestro país (ver FIG. 3).

Atendiendo a la evolución de su delimitación histórica reciente, hay que reseñar la definición del sistema metropolitano español (FERIA TORIBIO & MARTÍNEZ BERNABEU, 2016), que ha merecido ser incluida como mapa temático del Atlas Nacional

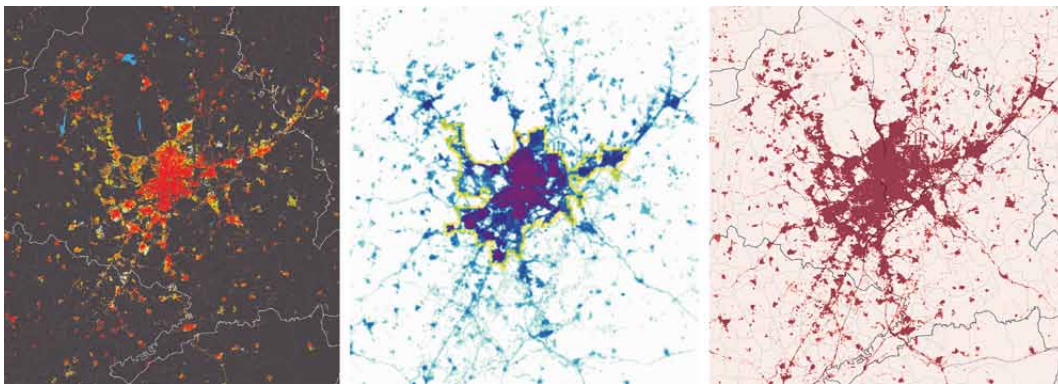


Fig. 2/ Imagen multi-temporal 1975-1990-2000-2015 de Madrid para la capa *built-up*, superficie construida; visualización de los High Density Clusters (HDC) del *centro urbano* de Madrid; y densidad de población con paso de celda de 250 m

Fuente: Elaboración propia sobre datos del GHS-SMOD de 2016; SMITH, 2017; y CIESIN (2017), respectivamente.

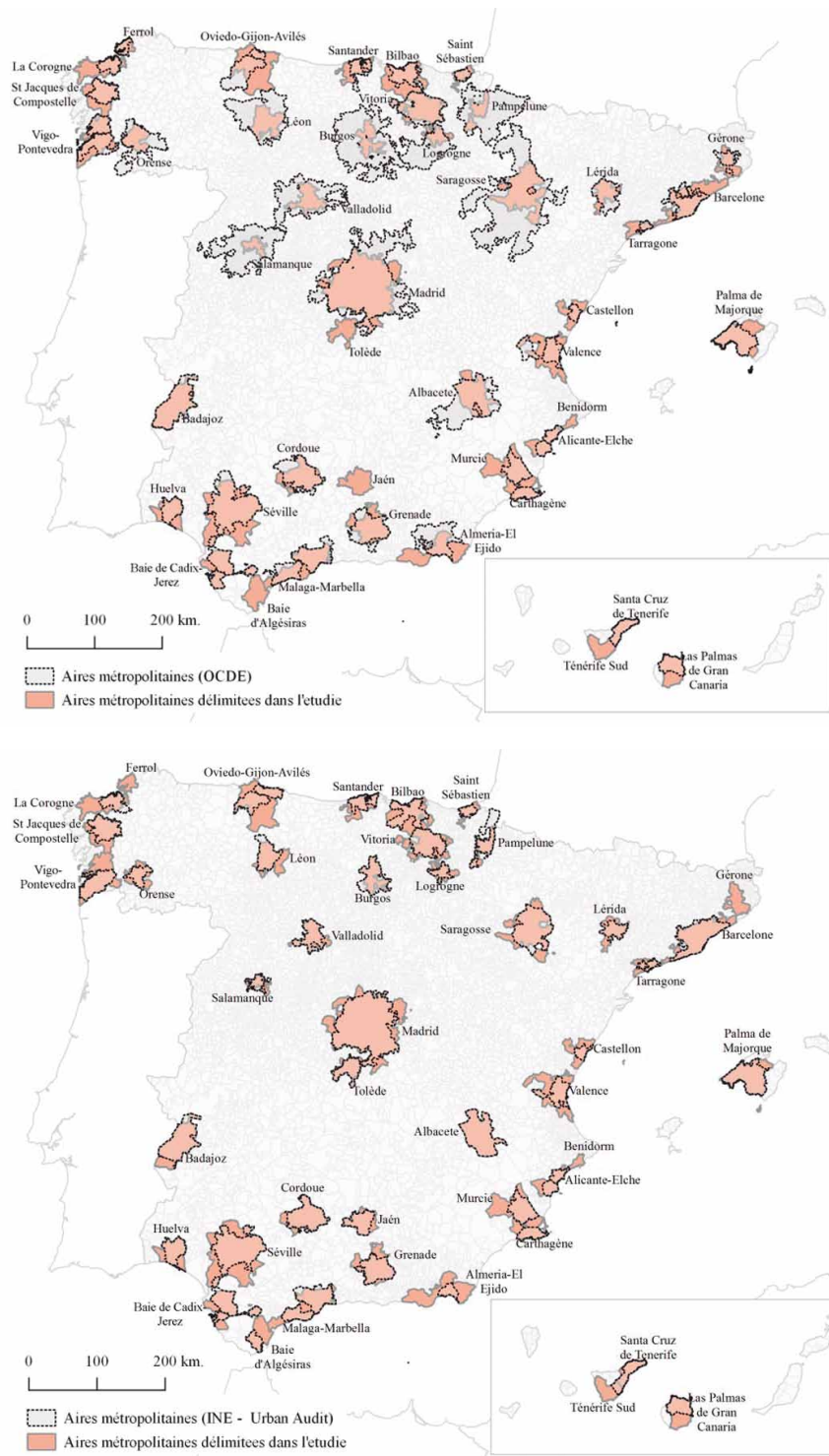


FIG. 3/ Mapas comparativos del sistema metropolitano español con datos de 2011 (en color), y las delimitaciones derivadas de la aplicación de criterios de la OCDE de 2012 (arriba) y del INE - Urban Audit 2016 (abajo).

Fuente: FERIA TORIBIO & DE OLIVEIRA NEVES & HURTADO RODRÍGUEZ, 2018: 18-19.



de España, ANE (INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL, 2018: 216), así como sus respectivas comparativas con la delimitación derivada de los criterios de la OCDE de 2012 y con los datos del INE de 2016 (FERIA TORIBIO & DE OLIVEIRA NEVES & HURTADO RODRÍGUEZ, 2018)<sup>2</sup>.

Si bien las definiciones metropolitanas se realizan fundamentalmente como referencia espacial para la estadística pública y no a efectos de gobernanza, esta aproximación presenta, a nuestro entender, y a pesar de su metodología iterativa basada en una valiosa información estadística, dos escollos para su ajuste fino. Por un lado, se depende en muy alto grado de los datos censales desagregados —estructura de la población, movilidad laboral, etc.— algunos sólo disponibles cada diez años (el censo utilizado en el mapa del ANE 2018 es de 2011); y por otro, se parte del presupuesto irrenunciable de considerar la delimitación final como una mera agregación de términos municipales contiguos.

Por contraposición, el recurso a la celda de 1 km<sup>2</sup> podría ser rechazado argumentando que los datos censales y de movilidad de que se dispone están habitualmente recopilados por término municipal, además de que una delimitación final no estrictamente coincidente con las entidades locales carecería de sentido a la hora de trasponerla al ámbito urbanístico (cuyas competencias recaen en los ayuntamientos, y mediante las cuales todo el suelo incluido en cada municipio recibe una clasificación).

La primera objeción puede rebatirse si se consideran las fuentes empleadas por el JRC europeo: los censos de la población mundial, GPW v4.10, así como su proyección e interpolación estadística coordinada por la Universidad de Columbia (CIESIN, 2017), son actualizados cada año sobre las estimaciones de las Naciones Unidas, basadas a su vez en los últimos censos nacionales e información padronal disponibles.

Además, en la versión de 2018 se ha mejorado la integración de las capas de superficie construida (GHS-BU, con resolución de 20 m) y de población (GHS-POP, con resolución de 250 m), razón por la que las áreas urbanas se han podido afinar hasta niveles sin precedentes (EUROPEAN COMMISSION, 2018).

En cuanto a la accesibilidad, cabe decir que desde diciembre de 2018 está disponible en acceso

abierto un mapa global con respecto a todo centro urbano definido por el GHSL, fruto de un reciente estudio liderado por la Universidad de Oxford (WEISS & al., 2018). Con un tamaño de celda de 1 km<sup>2</sup>, se ha podido establecer el tiempo estimado de viaje desde todo punto a cada uno de los 13.840 High Density Clusters (HDC) globales, mediante la combinación de la red de carreteras de OpenStreetMap y un algoritmo de proximidad derivado de la base de datos de Google Maps (ver Fig. 4).

Aunque esta información no cubre toda la complejidad del fenómeno urbano de la movilidad —ni tiene en consideración la red ferroviaria ni los problemas de congestión, entre otros aspectos—, supone un paso extraordinario para acceder a información homogénea y altamente actualizada (y en un futuro previsiblemente dinámica). Es más, en el caso particular de España, los HDC considerados en ese mapa se han construido teniendo en cuenta la estimación de población calculada en 2015 por el CIESIN, lo que supone una considerable mejora con respecto a la metodología para obtención de información metropolitana disponible hoy en día en nuestro país (MINISTERIO DE FOMENTO, 2018: 20).

Finalmente, con respecto a la segunda objeción antes apuntada (la dependencia última de los términos municipales para la delimitación de las áreas metropolitanas)<sup>3</sup>, cabría preguntarse si no son éstos, es decir, los municipios, los que necesitarían una urgente actualización espacial... Como es obvio, una propuesta de este calado ha de tener en cuenta otros muchos factores socioculturales y políticos, por lo que remito a la discusión final del artículo para su consideración sosegada.

En cualquier caso, la exigencia de contigüidad para el alcance metropolitano, aun obviada en algunas metodologías recientes (UCHIDA & NELSON, 2011), parece derivarse tanto de los presupuestos metodológicos del GHS-SMOD como del trabajo de WEISS & al. (2018). Sin embargo, en un escenario de reformulación dinámica de las entidades locales, no hay que dejar de señalar que ese no debería ser un problema, pues muchos de los municipios españoles ya cuentan hoy con *enclaves*, es decir, con territorios no contiguos rodeados de otros términos, provincias e incluso países (como son los casos, entre otros, de Valencia, Treviño o Llívia, respectivamente).

<sup>2</sup> El Atlas Nacional de España ha sido también recientemente incluido en la web del Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG), dentro del apartado de Información Geográfica Temática/Mapas temáticos del ANE, para su libre acceso público en la siguiente dirección:

<http://centrodedescargas.cnig.es/CentroDescargas/index.jsp#>

<sup>3</sup> Este criterio es seguido también por el Ministerio de Fomento a la hora de definir las Grandes Áreas Urbanas (GAUs), a saber, aquellas que suman más de 50.000 habitantes, para el documento publicado en diciembre de 2018.

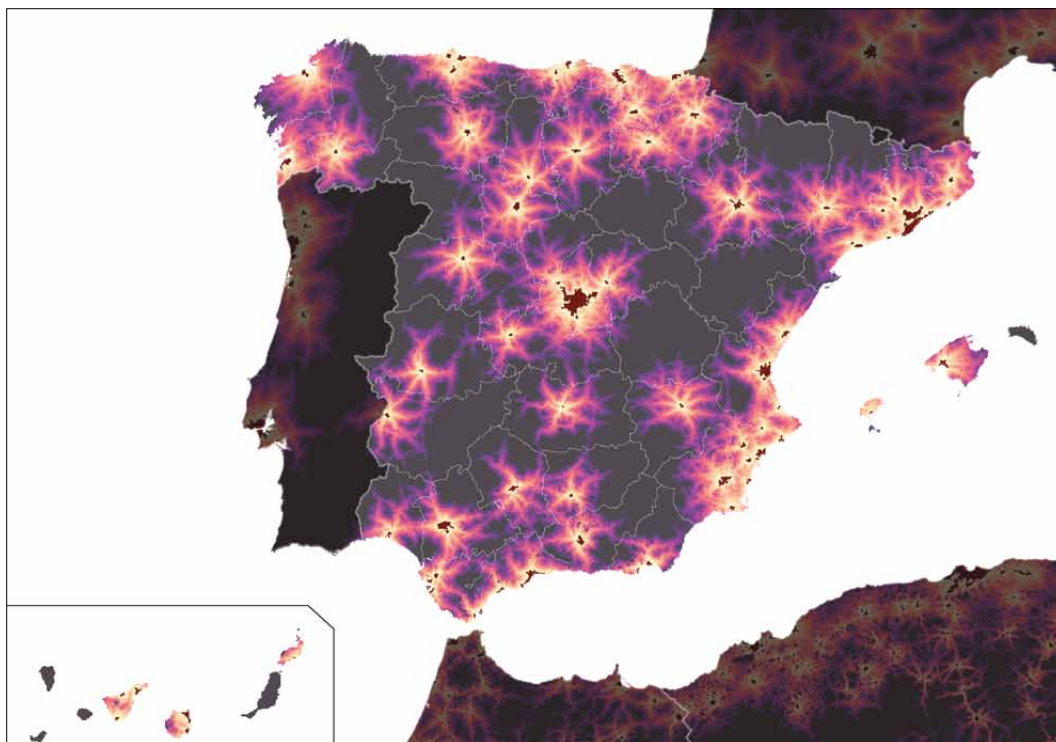


FIG. 4/ Mapa de España con indicación de los HDC (áreas urbanas) según el GHS-SMOD de 2016, sobre gráfico de isócronas de menos de una hora a cada centro urbano.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PESARESI & FREIRE, 2016; PESARESI & al., 2016, y WEISS & al., 2018.

### 3. Caso de estudio: dos metrópolis españolas

Según la *Urban Center Database*, UCDB R2019A, de la Comisión Europea, en España se contabilizan hasta 73 *centros urbanos* (UC) que cumplen con las condiciones definidas por DIJKSTRA & POELMAN (2014), dándose la particularidad de que cuatro de ellos son transfronterizos: Algeciras-Gibraltar, Ceuta-Fnideq, Melilla-AitMansor e Irún-Biriatou.

Por otra parte, el *Atlas de Áreas Urbanas 2018* del Ministerio de Fomento, que utiliza datos padronales de 2017, señala, exclusivamente para nuestro país, 86 Grandes Áreas Urbanas (GAUs) —es decir, de más de 50.000 habitantes—, ya sean uni o plurimunicipales. Como compilación complementaria, el sistema español de Áreas Metropolitanas según FERIA & MARTÍNEZ (2016) se compone de 45 unidades, siempre con información del censo de 2011. Más allá del número exacto, y habida cuenta

de que ninguna de las tres relaciones es vinculante para el planeamiento urbanístico, interesa ahora centrar la mirada en el caso de estudio comparativo de las dos mayores e indiscutidas áreas metropolitanas españolas, Madrid y Barcelona<sup>4</sup>.

En primer lugar, en cada propuesta metodológica el número de municipios implicados varía notablemente (ver Figs. 5 y 6). Así, la GAU de Madrid engloba 52 términos, por los 165 de la de Barcelona, muy distantes de los 172 y 130 propuestos respectivamente en el ANE. Como se ve, la demarcación de la capital aumenta sobremanera su número de municipios, mientras que el área catalana, utilizando la misma metodología, los pierde.

No se contabilizan los términos municipales englobados en la UCDB por trascender esta base de datos sus delimitaciones, pero puede apreciarse a simple vista que, en todo caso, las áreas urbanas son más reducidas. Es más, dentro de

<sup>4</sup> Estas dos ciudades lideran todas las clasificaciones apuntadas, pero difiriendo en metodología y delimitación final. Para acceder a su información desagregada por municipio

pueden consultarse, respectivamente el *Atlas of the Human Planet* 2018, el *Atlas de Áreas Urbanas 2018* y el *Atlas Nacional de España 2018*.

las áreas fijadas por FERIA & MARTÍNEZ (2016), se pueden contar, para Madrid, dos GAUs –Madrid y Guadalajara– y cuatro HDC –Madrid, Collado-Villalba, Alcalá de Henares y Guadalajara– (según el cómputo afinado de 2018). Para Barcelona, y siempre sin tener en cuenta el planeamiento aprobado, el área metropolitana y su GAU correspondiente no coinciden espacialmente, si bien ambas incluyen tres HDC (aunque éstas difieren según la versión del atlas: en 2016 se trata de los *centros urbanos* de Barcelona, Vilanova i la Geltrú y Blanes, mientras que en 2018 éste último es sustituido por el de Mataró).

Junto a la metodología reseñada en cada publicación, basada, como es habitual, en datos poblacionales y de movilidad (GÓMEZ GIMÉNEZ, 2017: 5),

existe otro factor que parece distorsionar las delimitaciones basadas en la unidad territorial municipal. En efecto, las GAUs establecidas por el Ministerio de Fomento se detienen siempre ante los límites provinciales, razón por la cual Madrid y Guadalajara, o Barcelona y Blanes-Lloret de Mar, no se fusionan en una sola *Gran Área Urbana*. A la vista de este doble caso de estudio, parece clara la complejidad a la que se enfrenta la delimitación metropolitana en España. Ateniéndose, en cambio, a cuestiones estrictamente cuantitativas, se observa que sí es posible establecer un ámbito espacial homogéneo, abierto a actualizaciones (incluso éste podría ser ligado, con posterioridad, a la competencia municipal correspondiente).

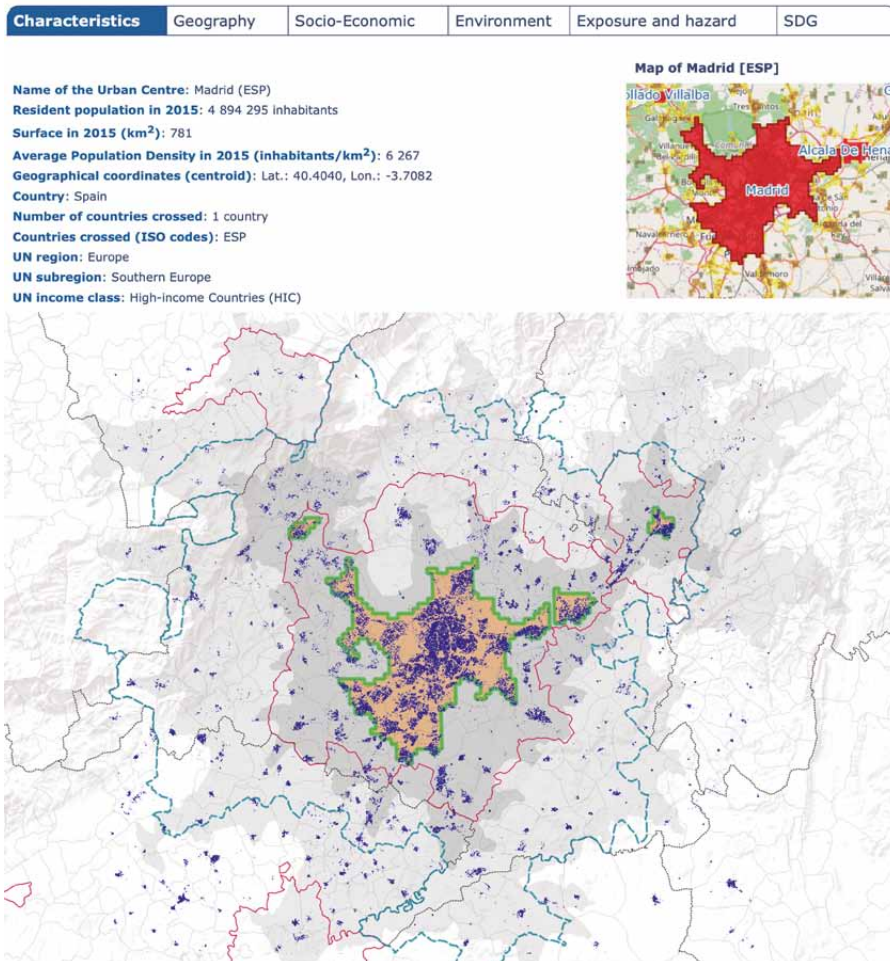


Fig. 5/ Área metropolitana de Madrid y ámbito actualizado del GHS-SMOD 2016 (isócronas de 10' y 30' en sombreado gris). En rojo, ámbitos de las GAUs; azul, Áreas Metropolitanas del ANE; y verde, centros urbanos (HDC) de 2018.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de EUROPEAN COMMISSION, 2018; PESARESI & FREIRE, 2016; MINISTERIO DE FOMENTO, 2018; WEISS & al., 2018; y FERIA & MARTÍNEZ, 2016.

La integración de la movilidad se puede fijar aumentando el alcance de los HDC según un tiempo prefijado –en los estudios del área *urban economics* suele utilizarse el de una hora (DURANTON, 2015)–, y combinarse a su vez con umbrales basados en datos estadísticos. Pero, teniendo en cuenta que el JRC incluye también datos socioeconómicos de cada centro urbano (nivel de ingresos, variación de población, etc.), el alcance bien podría remitirse a estudios recientes (MORENO-MONROY & VENERI & SCHIAVINA, 2019) que replican globalmente los criterios de *commuting* de la OCDE para la UCDB de 2019.

De esta forma, accederíamos a un atlas actualizado de Áreas Funcionales Urbanas (*Functional Urban Areas*, FUAs, por sus siglas en inglés),

basado en la definición que la Comisión Europea otorga a los centros urbanos de, al menos, 50.000 habitantes rodeados de

“a less densely populated commuting zone whose labour market is highly integrated with the city” (EUROPEAN UNION, 2016).

¿Sería deseable que la delimitación de áreas metropolitanas en España se complementara con uno de estos modelos europeos de *hinterland*? Desde luego, sin abandonar la actual metodología, se facilitaría así la consideración homogénea del ámbito funcional de la ciudad real. Cuestión distinta es, no obstante, la postura que adopte el planeamiento metropolitano en cada país de acuerdo con su propia soberanía y su tradición administrativa.

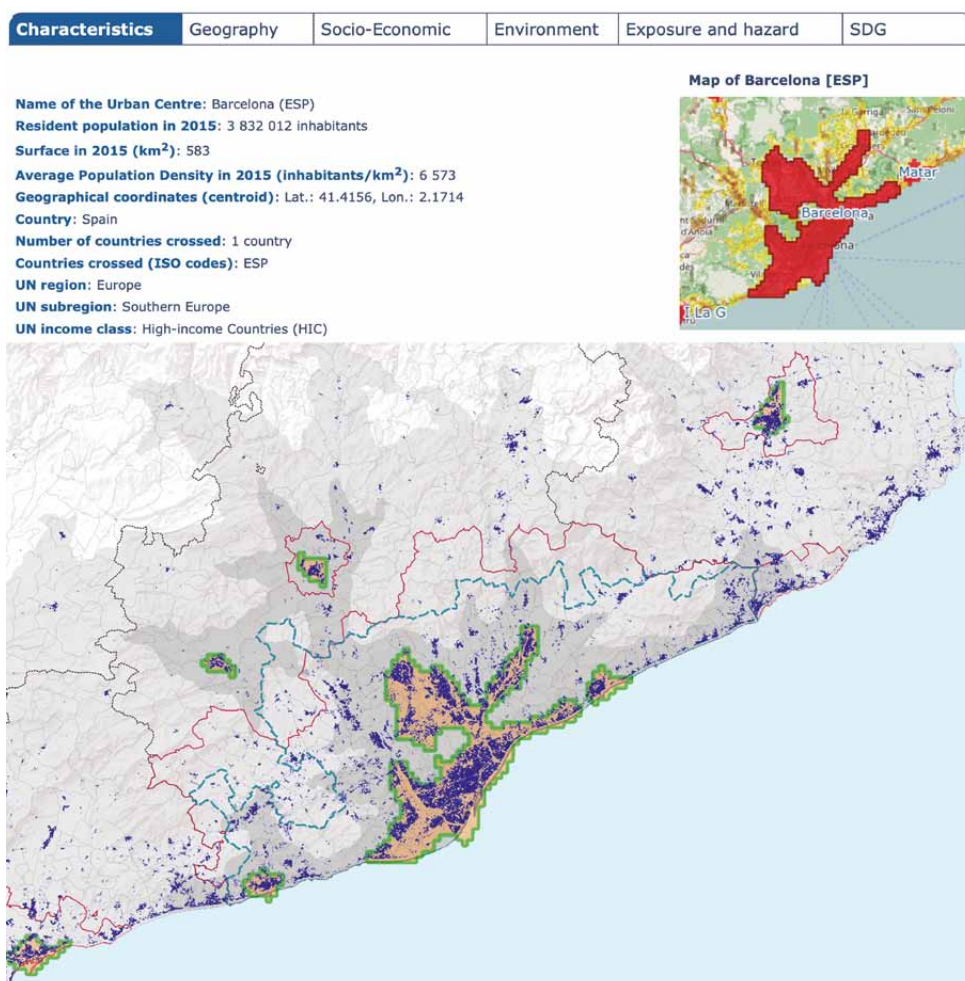


FIG. 6/ Área metropolitana de Barcelona y ámbito actualizado del GHS-SMOD 2016 (isócronas de 10' y 30' en sombreado gris). En rojo, ámbitos de las GAUs; azul, Áreas Metropolitanas del ANE; y verde, centros urbanos (HDC) de 2018.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de EUROPEAN COMMISSION, 2018; PESARESI & FREIRE, 2016; MINISTERIO DE FOMENTO, 2018; WEISS & al., 2018; y FERIA & MARTÍNEZ, 2016.



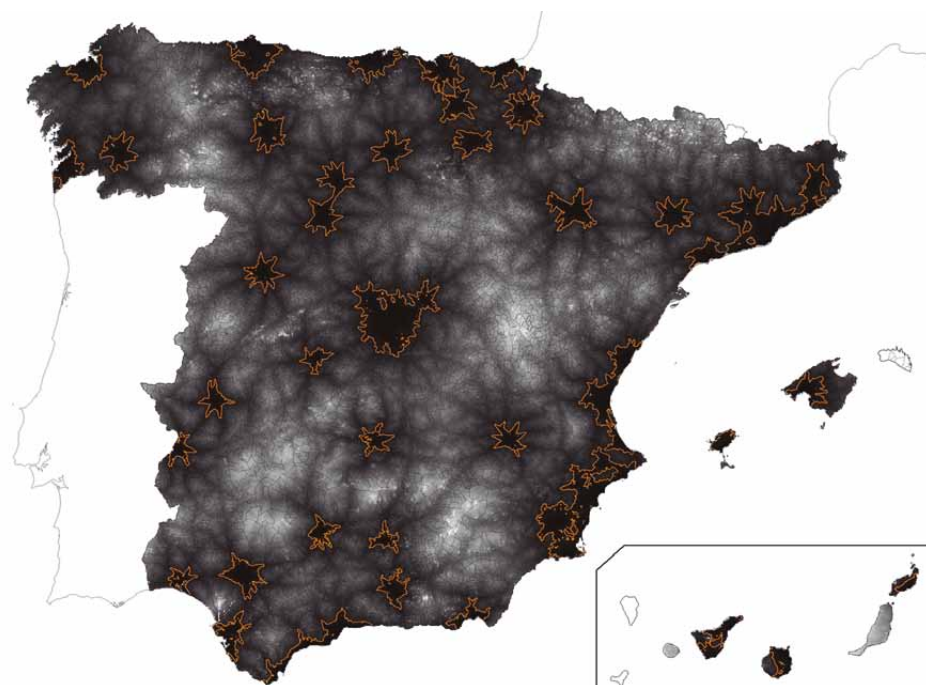


FIG. 7B/ **Isócronas de 15 minutos a los HDC españoles definidos en el GHSL-SMOD de 2016, según cálculo de WEISS & al. (2018)**

Fuente: FARINÓS & PEIRÓ & GOMIS, 2018: 179; y elaboración propia

clasificación de suelo o de vivienda de protección pública (fundamentales, por otra parte, para el equilibrio financiero de los municipios), sería muy deseable que los responsables regionales apostaran por el desarrollo de instrumentos de ordenación subregionales de carácter vinculante. Si además esos planes se centraran en los ámbitos metropolitanos, asumiendo un enfoque integral de las políticas económicas, ambientales y sociales, nuestras ciudades –incluso conservando parte de su especificidad legislativa y tradición urbanística– llegarían a ser mucho más competitivas en el actual contexto de convergencia europea (METREX, 2014; ELINBAUM & GALLAND, 2016).

#### 4.2. Del píxel a la circunscripción administrativa

Volviendo a la cuestión de la definición homogénea de los ámbitos del planeamiento metropolitano, el debate sobre cómo efectuar el salto de las caracterizaciones cuantitativas a los distritos administrativos está ya encima de la mesa (BOSKER, PARK & ROBERTS, 2018). De hecho, todas las caracterizaciones basadas en observación remota o *clústers* –se hayan obtenido por medio de

aglomeración (DIJKSTRA & POELMAN, 2014), flujos de movilidad (DURANTON, 2015) o iluminación nocturna (NOAA)– presentan la misma problemática de cómo quedar adscritas a un espacio concreto de gobernanza.

En la práctica, se suele aceptar la sencilla regla de considerar metropolitanas dos o más circunscripciones enteras si al menos el 50% de la población de cada una está afectada por la extensión urbana resultado de cada metodología (*urban center* o HDC, en nuestro caso). Considerando cómo están ligadas en la observación remota del GHSL las capas de superficie construida con las de población (disponibles hasta una resolución de rejilla de 250 m de lado), desde el punto de vista técnico esta cuestión no presenta mayor problema (FLORCZYK & al., 2019b).

Sin embargo, y aun cuando esta opción justifique algunos estudios, el carácter dinámico y cada vez más concentrado de las áreas metropolitanas españolas (FERIA TORIBIO, 2018: 653) hace que el recurso al municipio como unidad mínima indivisible deba ser complementado. Máxime cuando la dimensión de los términos municipales, imposible de ser reducida a patrones cuantitativos (precisamente por responder a otras realidades,

históricas o culturales), suele distorsionar gravemente el ámbito final metropolitano, obligando, por ejemplo, a incluir grandes cantidades de superficie ante un leve cambio migratorio o poblacional en las condiciones iniciales.

Por el contrario, un eventual acceso a la información desagregada de movilidad urbana, combinado con tecnologías basadas en el *sensing* (MEYERS & SHAHEEN, 2017; RODE & DA CRUZ, 2018), permitiría afinar y corregir la dimensión supramunicipal con gran precisión y, en ocasiones, hasta en tiempo real. Además, tal y como se ha visto en el caso de estudio, esta aproximación se ajusta mucho mejor a la metrópolis polinuclear, en la que las distancias a los diferentes *centros urbanos* se solapan con tiempo inferior a 30 minutos (nótese que en la FIG. 5 el sombreado gris claro, correspondiente a la isócrona de media hora desde los HDC según medición sobre la base de datos de OpenStreetMap, sobrepasa con creces cualquier delimitación metropolitana previa).

## 5. Áreas y regiones metropolitanas en España

El fenómeno aludido de concentración urbana obliga a complementar la visión tradicional de las áreas metropolitanas. Más que hablar de una dependencia centrípeta (*urban core*), la gran cantidad de núcleos urbanos que quedan integrados al combinar la UCDB de la JRC (FLORCZYK & al., 2019a) con las distancias obtenidas por WEISS &

al. (2018) para tiempos relativamente cortos, hace que en ocasiones resulte más propio referirse a redes o *regiones metropolitanas*.

Teniendo en cuenta la población disponible en el CIESIN (2017), y considerando homogéneo el reparto de la accesibilidad, la delimitación territorial de estos espacios quedaría supeditada al establecimiento de un rango convenido de distancias. En el presente estudio, se ha determinado el umbral de 30 minutos para las *regiones metropolitanas*, si bien podrían fijarse otros tiempos. En cambio, sí que parece adecuado que esta distancia se acorte para las *áreas metropolitanas* (se identifica una isócrona de 10 minutos) si con ello se pretende acotar un ámbito funcional más acorde a los instrumentos de planeamiento subregional de nuestro entorno (ver FIG. 8).

Otro factor determinante en esta caracterización es la no consideración de *centro urbano*, a partir del cual establecer un área de influencia, de aquellas poblaciones inferiores a los 50.000 habitantes (o, en sentido estricto, de aquellas que, con los datos actuales, no cumplen con los requisitos fijados por DIJKSTRA & POELMAN (2014) para ser *urban center*). Es el caso, entre otros, de Santiago de Compostela o Toledo, ambas capitales autonómicas, lo que no deja de distorsionar la realidad funcional metropolitana. De cualquier forma, las densidades que arrojan los espacios así definidos resultan más homogéneos y ajustados a la realidad, al no considerar la parte deshabitada de los municipios (ver FIG. 9).

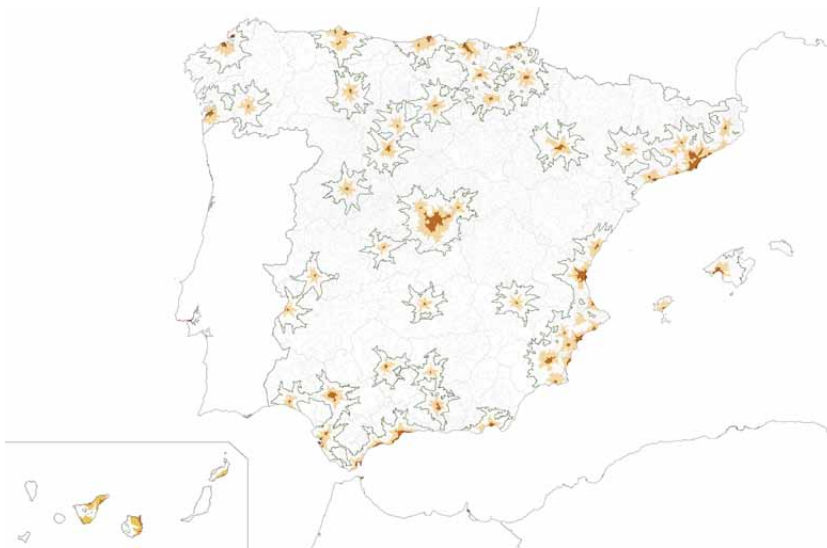


FIG. 8/ Mapa municipal de España base para las propuestas de delimitación de los espacios metropolitanos, con superposición de isócronas de 10 (relleno amarillo) y 30 minutos (en verde) desde cada *centro urbano*. En color oscuro, los HDC según el UCDB de 2019.

Fuente: Elaboración propia a partir de FLORCZYK & al., 2019a.

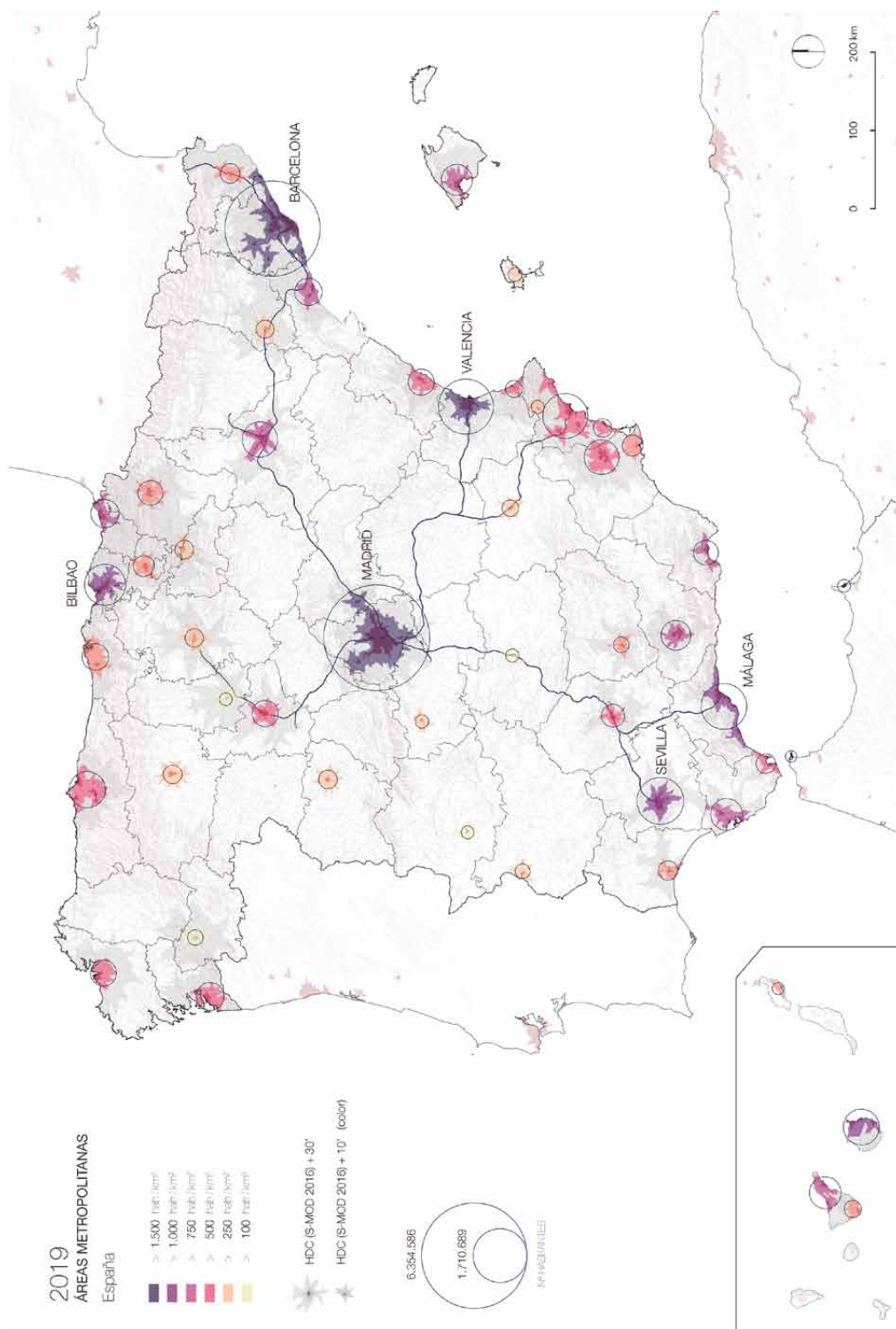


Fig. 9/ Propuesta de Áreas Metropolitanas para España, con los centros urbanos, HDC, del S-MOD de 2016, con isócronas de 10 minutos y escala de color según densidad de población.

Fuente: Elaboración propia a partir de CIESIN 2017 y FLORCZYK & al., 2019a.



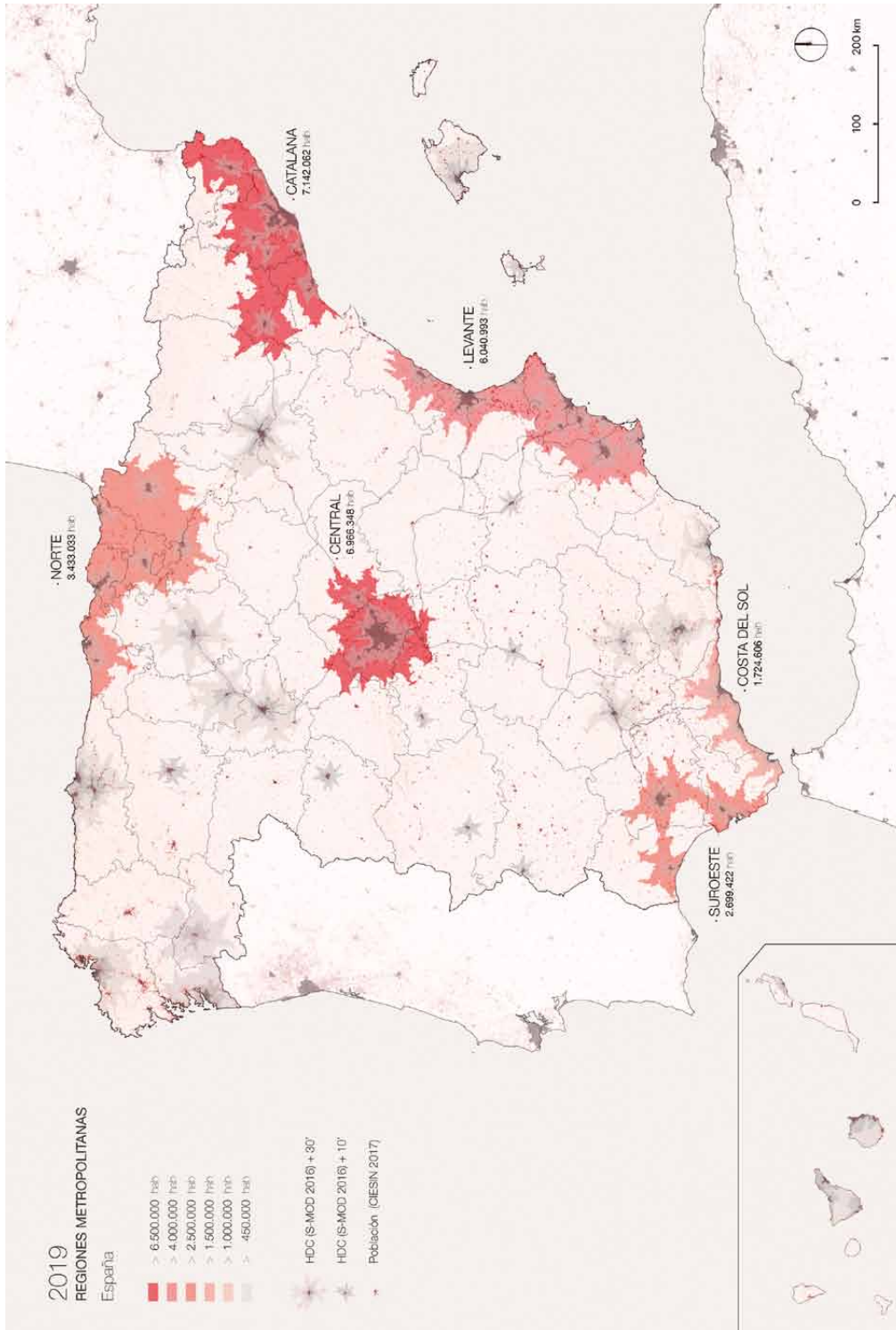


Fig. 10/ Mapa sugerido para las Grandes Regiones Metropolitanas, utilizando datos censales procesados y desagregados espacialmente, y HDC de 2018, con isócronas de 10 y 30 minutos y escala de color según número de habitantes.

Fuente: Elaboración propia a partir de CIESIN 2017 y FLORCZYK & al., 2019a.

Fijadas estas premisas, tendríamos para España un total de 51 áreas y 15 regiones metropolitanas (más de 500.000 habitantes). De estas últimas, siete tendrían la categoría de *grandes regiones metropolitanas* (GRM), entendiéndose por tales las que superan en su conjunto el millón de personas. Como condición adicional para las regiones, se ha establecido que las isócronas de 30 minutos desde los centros urbanos o HDC estén suficientemente solapadas. En este sentido, la correspondiente a Vigo-Pontevedra-Orense sería el caso límite para la fusión de isócronas, mientras que las de Córdoba-Jaén-Granada o Asturias-León, aun sumando en su conjunto algo más de un millón de personas, no se incluirían como GRM por estar conectadas por corredores muy estrechos (ver Fig. 10).

Aun con todo, el resultado gráfico que arroja la metodología propuesta, desde el punto de vista estrictamente cuantitativo, se ajusta visualmente a la jerarquía urbana española mucho mejor que otros acercamientos basados en las delimitaciones administrativas. El mapa nacional resulta

equilibrado respecto a grandes infraestructuras como el AVE, pudiendo incluso servir de base a otras políticas de distribución territorial (atención sanitaria, educativa, financiación, etc.).

Por último, se adjuntan dos tablas comparativas: una con las 12 principales Grandes Áreas Urbanas (GAUs) de España y sus respectivas áreas metropolitanas según criterios de accesibilidad; y otra contrastando las 6 primeras GAUs con sus respectivas GRMs (ver Figs. 11 y 12).

## 6. Discusión final

Después de haber repasado los principales retos de nuestras metrópolis, con su triple rompecabezas de caracterización, gobernanza y ordenación territorial, es momento ahora para una somera relación de ideas que contribuyan a un mejor gobierno metropolitano en España. De un lado, pocos dudan de que el deseado encaje entre métodos de cuantificación y mecanismos de gobernanza

	Grandes Áreas Urbanas 2018				Áreas Metropolitanas 2019 [10']			
	Mun.	Sup. (km <sup>2</sup> )	Nº hab.	Hab./km <sup>2</sup>	Mun.	Sup. (km <sup>2</sup> )	Nº hab.	Hab./km <sup>2</sup>
<b>Madrid</b>	52	2.890,1	6.055.116	2.095	(128)	<b>3.804,8</b>	6.354.586	<b>1.670,15</b>
<b>Barcelona</b>	165	3.271,5	5.079.243	1.553	(209)	2.742,9	5.126.933	<b>1.869,20</b>
<b>Valencia</b>	45	628,8	1.545.342	2.458	(76)	1.009,6	1.710.689	<b>1.694,42</b>
<b>Sevilla</b>	24	1.529,2	1.305.538	854	(36)	971,1	1.249.069	1.286,19
<b>Málaga</b>	8	817,4	967.250	1.183	(25)	1.076,1	1.194.590	1.110,16
<b>Bilbao</b>	35	504,0	900.523	1.787	(66)	806,1	957.646	1.188,01
Asturias	18	1.462,9	807.802	552	(26)	1.167,5	745.446	638,52
Zaragoza	15	2.295,4	742.363	323	(33)	888,4	716.670	806,66
<b>Alicante-Elche</b>	6	683,3	694.902	1.017	(52)	1.616,9	1.147.046	710,06
<b>Murcia</b>	10	1.230,9	650.468	528	(22)	1.072,7	690.499	643,69
<b>Bahía de Cádiz</b>	6	1.792,0	639.656	357	(10)	741,5	575.240	775,82
Vigo-Pontevedra	14	743,2	584.507	786	(21)	616,7	437.815	709,98
<b>TOTAL</b>		<b>19.972.710</b>				<b>20.906.229</b>		

FIG. 11/ Las principales Grandes Áreas Urbanas (GAUs) de España y sus áreas metropolitanas propuestas.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MINISTERIO DE FOMENTO (2018), CIESIN (2017) y FLORCZYK & al. (2019a).

	Grandes Áreas Urbanas 2018				Grandes Regiones Metropolitanas 2019* [30']			
	Mun.	Sup. (km <sup>2</sup> )	Nº hab.	Hab./km <sup>2</sup>	Mun.	Sup. (km <sup>2</sup> )	Nº hab.	Hab./km <sup>2</sup>
<b>Central (MADRID)</b>	52	2.890,1	6.055.116	2.095	(341)	11.294,6	<b>6.966.348</b>	616,78
<b>Catalana (BARCELONA)</b>	165	3.271,5	5.079.243	1.553	(787)	17.624,6	<b>7.142.062</b>	405,23
<b>Levante (VALENCIA)</b>	45	628,8	1.545.342	2.458	(490)	18.064,2	<b>6.040.993</b>	334,41
<b>Suroeste (SEVILLA)</b>	24	1.529,2	1.305.538	854	(120)	8.511,6	2.699.422	317,14
<b>Costa del Sol (MÁLAGA)</b>	8	817,4	967.250	1.183	(87)	4.560,1	1.724.606	378,19
<b>Norte (BILBAO)</b>	35	504,0	900.523	1.787	(745)	18.936,4	3.433.003	181,29
<b>TOTAL</b>		<b>15.853.012</b>				<b>28.006.434</b>		

FIG. 12/ Las 6 primeras GAUs con sus respectivas GRMs. En negrita, los valores representativos más altos.

Fuente: Elaboración propia a partir de CIESIN 2017 y FLORCZYK & al., 2019a.

pasa por el sometimiento de los primeros a los límites administrativos locales, o bien por la reforma profunda de los segundos. En nuestra opinión, esta última opción no debería dejar de considerarse como una alternativa plausible el ajuste de la delimitación local, ya sea por integración municipal o por la aparición de un nuevo modelo territorial surgido de la iniciativa estatal.

En segundo lugar, a nadie se le escapa la necesidad creciente de un aumento de la participación de los ciudadanos en los gobiernos locales, aquellos por los que se siente una mayor proximidad. Las actuales dificultades que conllevan la gobernanza multinivel o incluso la reforma de los mapas locales hacen, no obstante, que el paso de la *ciudad* a la *región* metropolitana policéntrica (FARINÓS DASI & PEIRÓ & GOMIS FONTS, 2018: 186) deba erigirse como una opción no menos cabal. Frente a los problemas del *monocentrismo* y del *minifundismo insuficiente*, convendría apostar por modelos locales en red (¿traspaso de las competencias municipales hacia un órgano supramunicipal legitimado políticamente?), con carácter vinculante y no puramente estratégico, para un ámbito no cerrado ligado a una caracterización objetivable.

Si, además, en ese proceso de delimitación basada en criterios cuantitativos, se vinculara la planificación espacial con la económica —*agglomeration wage premium*, identificación de *local labor markets* (FERIA TORIBIO & CASADO-DÍAZ & MARTÍNEZ BERNABEU, 2015), etc.—, la caracterización no sólo sería objetivable, sino que resultaría homogénea y global (MORENO-MONROY & VENERI & SCHIAVINA, 2019). Para ello, y con el fin de facilitar una recopilación estadística más frecuente, quizá deberían plantearse estrategias que facilitasen un acceso de la Administración a patrones de movilidad, por ejemplo, mediante la trazabilidad consentida de vehículos y *smartphones*.

Como apunte final, cabe decir que la vinculación de los ámbitos de gobernanza metropolitana con repositorios como la UCDB de 2019 (FLORCZYK & al., 2019a) o el CIESIN, permitiría una mayor transparencia a la hora de revisar la extensión de cada espacio metropolitano. El contexto actual de reflexión sobre el papel de las administraciones puede ser propicio para esta reestructuración, si bien la gran cantidad de intereses creados y la dificultad para legislar desde el Estado en cuestiones locales lo complican sobremanera. ¿Se atreverá alguien a ponerle el cascabel a este gato?

Queda, pues, abierto el debate. La batería de propuestas aquí alumbradas pretende, ante todo, aprovechar las ventajas de la colaboración interdisciplinar entre geógrafos, planificadores y economistas, y favorecer su convergencia. Desde el convencimiento de que no hay futuro metropolitano

sin territorio, se ha apostado por incidir en los aspectos espaciales (delimitación de *áreas* y *regiones metropolitanas*) para sugerir después propuestas de actualización del mapa nacional de las entidades locales.

En todo caso, parece claro que la integración de los ámbitos supramunicipales en un modelo territorial sostenible pasa por nuevas formas de gobernanza, basándose éstas a su vez en criterios de caracterización remota cuantitativa (HERTHOGS & al, 2019: 100). Esperemos que este esfuerzo por la definición espacial homogénea de los espacios metropolitanos —para los que poco a poco se irá disponiendo de una mayor cantidad de información desagregada, actualizada y en acceso abierto— suponga un paso más hacia la ordenación racional del suelo en nuestro país.

## Bibliografía

- BOSKER, Maarten & Jane PARK & Mark ROBERTS (2018): *Definition Matters: Metropolitan Areas and Agglomeration Economies in a Large Developing Country*. WPS 8641. Policy Research Working Paper. Washington, D.C.: World Bank Group.
- CIESIN (CENTER FOR INTERNATIONAL EARTH SCIENCE INFORMATION NETWORK) (2017): *Gridded Population of the World, Version 4 (GPWv4): Population Density Adjusted to Match 2015 Revision UN WPP Country Totals, Revision 10*. Palisades, NY: NASA Socioeconomic Data and Applications Center (SEDAC). [En línea: <https://doi.org/10.7927/H49884ZR>].
- DIJKSTRA, Lewis & Hugo POELMAN (2014): *A Harmonised Definition of Cities and Rural Areas: The New Degree of Urbanization*. Brussels: European Commission.
- DURANTON, Gilles (2015): "Growing through Cities in Developing Countries", *World Bank Research Observer*. [En línea: <https://doi.org/10.1093/wbro/iku006>].
- ELINBAUM, P. & Daniel GALLAND (2016): "Analysing Contemporary Metropolitan Spatial Plans in Europe Through Their Institutional Context, Instrumental Content and Planning Process", *European Planning Studies* 24 (1), 1-26. [En línea: <https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1036843>].
- EUROPEAN COMMISSION (2018): *Atlas of the Human Planet 2018 - A World of Cities*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. [En línea: <https://doi.org/10.2760/124503>].
- EUROPEAN UNION (2016): *Urban Europe. Statistics on Cities, Towns and Suburbs: 2016 Edition. Urban Europe: Statistics on Cities, Towns and Suburbs*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. [En línea: <https://doi.org/10.2785/91120>].
- FARINÓS DASI, Joaquín & al. (2017): "Situación y Evolución de La Política de Ordenación Del Territorio en Los Gobiernos y Administraciones de Las CCAA", en *XXV Congreso de La Asociación de Geógrafos Españols (AGE). Naturaleza, Territorio y Ciudad En Un Mundo Global*. Madrid.
- FARINÓS DASI, Joaquín & Enrique PEIRÓ & Andrés GOMIS FONTS (2018): "Planificación y Ordenación Territorial en Espacios Metropolitanos. Evolución y Análisis de La Situación en España", en *Cultura Territorial e Innovación Social: ¿Hacia Un Nuevo Modelo Metropolitano en*

- Europa del Sur?*, Nacima BARON-YELLES & Joan ROMERO GONZÁLEZ (eds.): 157-92. Valencia: PUV, Publicaciones de la Universidad de Valencia.
- FERIA TORIBIO, José María (2018): "Crecimiento Urbano, Crisis Inmobiliaria y Planificación Metropolitana En España." *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales L* (198): 651-69.
- & José Manuel CASADO DÍAZ & Lucas MARTÍNEZ BERNABEU (2015): "Inside the Metropolis: The Articulation of Spanish Metropolitan Areas into Local Labor Markets", *Urban Geography* 36 (7): 1018-41. [En línea: <https://doi.org/10.1080/02723638.2015.1053199>].
- & Lucas MARTÍNEZ BERNABEU (2016): "La Definición y Delimitación del Sistema Metropolitano Español: Permanencias y Cambios entre 2001 y 2011", *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, XLVIII (187): 9-24.
- & Gwendoline DE OLIVEIRA NEVES & Claudia HURTADO RODRÍGUEZ (2018): "Une Méthode pour la Délimitation des Aires Métropolitaines. Application au Système Urbain Espagnol", *Cybergeo: European Journal of Geography* (852). [En línea: <https://doi.org/10.4000/cybergeo.29101>]
- FLORCZYK, Aneta & al. (2019a): *GHS Urban Centre Database 2015, multitemporal and multidimensional attributes, R2019A*. European Commission, Joint Research Centre. [En línea: <http://data.europa.eu/89h/53473144-b88c-44bc-b4a3-4583ed1f547e>].
- & al. (2019b): "The Generalised Settlement Area: mapping the Earth surface in the vicinity of built-up areas", *International Journal of Digital Earth*. [En línea: <https://doi.org/10.1080/17538947.2018.1550121>].
- GÓMEZ GIMÉNEZ, José Manuel (2017): "El área urbana funcional de Madrid (1991-2011). Metodología y resultados de una propuesta de delimitación y caracterización multicriterio", *Territorios en Formación* 11: 3-23. [En línea: <https://dx.doi.org/10.20868/TF.2017.11.3457>].
- HERTHOGS, Pieter & al. (2019): "Big Data Informed Urban Design and Governance", en *Future Cities Laboratory Indicia 02*, Stephen CAIRNS & Devisari TUNAS (eds.): 99-110. Zurich: Lars Müller Publishers.
- HILDENBRAND, Andreas (2017): "El Abandono de la Cuestión Metropolitana en España", *Revista Iberoamericana de Urbanismo* 13: 25-46. [En línea: <http://hdl.handle.net/2117/108615>].
- HORNER, Mark W. (2004): "Spatial Dimensions of Urban Commuting: A Review of Major Issues and Their Implications for Future Geographic Research", *The Professional Geographer* 56 (2): 160-73. [En línea: <https://doi.org/10.1111/j.0033-0124.2004.05602002.x>].
- INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL (2018): *España en Mapas: Una Síntesis Geográfica*. Madrid: Centro Nacional de Información Geográfica. [En línea: <https://doi.org/10.7419/162.06.2018>].
- MELCHIORRI, Michele & (2018): "Unveiling 25 Years of Planetary Urbanization with Remote Sensing: Perspectives from the Global Human Settlement Layer", *Remote Sensing* 10 (768). [En línea: <https://doi.org/10.3390/rs10050768>].
- METREX (2014): "Metropolitan Dimension. Position Statement." Glasgow: The Network of European Metropolitan Regions and Areas.
- MEYERS, Gereon & Susan SHAHEEN (eds.) (2017): *Disrupting Mobility: Impacts of Sharing Economy and Innovative Transportation on Cities*. Springer International Publishing. [En línea: <http://www.springer.com/978-3-319-51601-1>].
- MINISTERIO DE FOMENTO (2018): "Atlas Urbanas en España 2018. Constitución, Cuarenta Años de las Ciudades Españolas". Madrid.
- MORENO-MONROY, Ana Isabel & Paolo VENERI & Marcello SCHIAVINA (2019): "Urban Agglomerations in the world. Revisiting suburbanization trends through coherent city definitions", en *21st European Colloquium on Theoretical and Quantitative Geography*. 5-9 September, Mondorf-les-Bains, Luxembourg.
- PESARESI, Martino & Sergio FREIRE (2016): "GHS Settlement Grid Following the REGIO Model 2014 in Application to GHSL Landsat and CIESIN GPW V4-Multitemporal (1975-1990-2000-2015)". [En línea: [http://data.europa.eu/89h/jrc-ghsl-ghs\\_smod\\_pop\\_globe\\_r2016a](http://data.europa.eu/89h/jrc-ghsl-ghs_smod_pop_globe_r2016a)].
- & al. (2016): "Atlas of the Human Planet 2016. Mapping Human Presence on Earth with the Global Human Settlement Layer." Luxembourg: Publications Office of the European Union. [En línea: <https://doi.org/10.2788/582834>].
- RODE, Philipp & Nuno F. DA CRUZ (2018): "Governing Urban Accessibility: Moving beyond Transport and Mobility", *Applied Mobilities* 3 (1): 8-33. [En línea: <https://doi.org/10.1080/23800127.2018.1438149>].
- ROMANÍ, Javier & José Manuel CASADO-DÍAZ & Adelaida LILLO-BAÑULS (2017): "Explorando las Relaciones entre el Desplazamiento al Trabajo y los Cambios de Residencia en España. Un Análisis con Datos Individuales", *Papers* 102 (4): 705-25. [En línea: <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2417>].
- SABO, Fili; & al. (2018): "Comparison of Built-up Area Maps Produced within the Global Human Settlement Framework", *Transactions in GIS* 00: 1-31. [En línea: <https://doi.org/10.1111/tgis.12480>].
- SENNETT, Richard & Ricky BURDETT & Saskia SASSEN (2018): "The Quito Papers and the New Urban Agenda". New York: Routledge.
- SMITH, Duncan A. (2017): "Visualising World Population Density as an Interactive Multi-Scale Map Using the Global Human Settlement Population Layer", *Journal of Maps* 13 (1): 117-23. [En línea: <https://doi.org/10.1080/17445647.2017.1400476>].
- UCHIDA, Hirotsugu & Andrew NELSON (2011): "Agglomeration Index: Towards a New Measure of Urban Concentration", en *Urbanization and Development: Multidisciplinary Perspectives*, Jo BEALL; Basudeb GUHA-KHASNOBIS, and Ravi KANBUR (eds.). Oxford Scholarship Online. [En línea: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199590148.03.0003>].
- UNITED NATIONS (2018): *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Methodology*. Working Paper No. ESA/P/WP.252. New York: UN Department of Economic and Social Affairs - Population Division.
- WEISS, D. J. & al. (2018): "A Global Map of Travel Time to Cities to Assess Inequalities in Accessibility in 2015", *Nature* 553 (January): 333-6. [En línea: <https://doi.org/10.1038/nature25181>].

## Abreviaturas

- ANE – Atlas Nacional de España  
 AUE – Agenda Urbana Española  
 CIESIN – Center for International Earth Science Information Network  
 CNIG – Centro Nacional de Información Geográfica  
 ESA – European Space Agency  
 FUA – Funcional Urban Area  
 GAU – Grandes Áreas Urbanas  
 GRM – Grandes Regiones Metropolitanas  
 GHS-BU – Global Human Settlement, Built-Up  
 GHS-POP – Global Human Settlement, Population  
 GHS-SMOD – Global Human Settlement, Settlement Model

GHS-UCDB – Global Human Settlement, Urban Center Database  
GHSL – Global Human Settlement Layer  
GPW – Gridded Population of the World  
HDC – High-Density Clúster  
INE – Instituto Nacional de Estadística  
JRC – Joint Research Center  
LAU – Local Administrative Unit  
METREX - Network of European Metropolitan Regions  
and Areas  
NASA – National Aeronautics and Space Administration

NOAA – National Oceanic and Atmospheric Administration  
OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo  
Económico  
SEDAC – Socioeconomic Data and Applications Center  
SML – Symbolic Machine Learning  
S-MOD – Settlement Model  
UC – Urban Center  
UCDB – Urban Center Database  
UN DESA – United Nations Department of Economic and  
Social Affairs

**CIUDAD Y TERRITORIO****ESTUDIOS TERRITORIALES**

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LII, Nº 204, verano 2020

Págs. 229-246

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.204.03>

CC BY-NC 4.0



# Territorio, ciudad y hábitat en el PGOU de Málaga 2011: actividad agraria y planeamiento urbano de los Montes de Málaga

M<sup>a</sup> Luisa GÓMEZ-MORENO

Profesora titular de Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Málaga

**RESUMEN:** La aplicación del análisis geográfico regional a la construcción social del territorio permite conocer y reorientar las relaciones rural-urbanas, y por ello puede ser un instrumento adecuado para la integración de la multifuncionalidad agraria en el planeamiento urbanístico municipal. El objetivo de este artículo es analizar esta integración en el tratamiento de los Montes de Málaga por el Plan General de Ordenación Urbana de Málaga de 2011. Para ello, se sintetiza esta construcción mediante bibliografía; se revisa la epistemología dedicada a la consideración de la multifuncionalidad agraria por el planeamiento urbanístico, y finalmente, se analiza la normativa de dicho PGOU aplicada a los Montes. Las conclusiones revelan que el PGOU subordina la multifuncionalidad agraria de los Montes a la protección de sus valores ambientales y estéticos, en detrimento de una articulación campo-ciudad basada en la complementariedad de sus funciones (agricultura de proximidad).

**PALABRAS CLAVE:** Multifuncionalidad agraria; Relación campo-ciudad; Planeamiento urbano.

## Territory, town and habitat in 2011 Malaga Urban Planning: farming and urban planning in Málaga Hills

**ABSTRACT:** The application of Regional Geographic Analysis to the social construction of the territory let to know and to redirect the urban-rural relationships and that is why it may be a suitable tool in order to embedding agrarian multifunctionality in urban planning. The aim of this paper is to analyze the study case of the 2011' Málaga PGOU (General Urban Management Planning) and its approach to Montes de Málaga. Firstly, the methodology stands on the construction of this territory based on bibliography.

Recibido: 04.02.2019; Revisado: 18.05.2019

Correo electrónico: [geolugom@uma.es](mailto:geolugom@uma.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4464-0187>

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

Secondly, literature is used to contextualizing the analysis of this subject, and finally, the analysis itself. The conclusions reveal that this PGOU subordinates the agrarian multifunctionality of Montes de Málaga to the sole consideration of the environmental values as perceived by the city inhabitants but at the expense of a rural-urban relationship focused on the complementarities of their functions (local markets).

**KEYWORDS:** Agrarian multifunctionality; Urban-rural relationships; Urban planning.

## 1. Introducción

La integración de la función agrícola en los documentos de planeamiento urbanístico en España es un tema frecuentemente abordado desde perspectivas diversas que incluyen la agricultura periurbana como víctima de la difusión urbana; la multifuncionalidad de las explotaciones y espacios agrarios como oportunidad de ambos para su inserción en las nuevas demandas de los habitantes de las ciudades; el protagonismo de los actores, tanto urbanos como rurales, en la estructuración de estas demandas a través de organizaciones conservacionistas y/o de producción o consumo y de su participación en los instrumentos de planeamiento y, más recientemente, el concepto de infraestructuras verdes.

Sin embargo, esta integración se estudia al margen de la interpretación de la evolución de las relaciones entre campo y ciudad como una de las bases de la construcción de los territorios. No deja de ser paradójico que, como expone Castillo (CASTILLO, 1996), el *territorium* latino sea una jurisdicción política que se corresponde con una función económica asignada desde una ciudad (*urbs*) y que consiste en que la primera aprovisiona a la segunda de los productos necesarios tanto para su subsistencia como para su comercio con otros núcleos urbanos. Y decimos paradójico porque esta definición, ligada a una articulación ciudad-territorio que tiene en la economía uno de sus fundamentos, está muy alejada del planeamiento urbanístico municipal español, la principal figura vinculante en nuestra ordenación del territorio.

Partiendo de este contexto, el objetivo de este artículo es analizar las funciones que la entidad representativa del municipio de Málaga, a través de su Plan General de Ordenación Urbana (en adelante PGOU) de 2011, establece para el espacio agrario y el hábitat rural correspondiente a los Montes de Málaga, la unidad fisiográfica más extensa de su territorio (término municipal).

Para ello, se parte de la construcción del territorio que constituye el área de estudio, entendido como

la articulación entre Montes, ciudad y puerto. A continuación se recoge la revisión bibliográfica que permite contextualizar el PGOU desde la perspectiva de la multifuncionalidad agraria. Los resultados de esta revisión son aplicados en el tercer apartado, contrastando esta perspectiva con la forma en que el planeamiento recoge y codifica los elementos resultantes de la construcción territorial. Finalmente, se reflejan las actitudes de diferentes actores respecto a la funcionalidad de los Montes interpretadas como posibilidades de reconducción de este planeamiento.

## 2. El análisis de la construcción del territorio como base para la integración de la multifuncionalidad agraria de los Montes en el planeamiento

De los 395 km<sup>2</sup> que componen el actual término municipal de Málaga, el 60% es aportado por los Montes (ver FIG. 1). Pero por encima de este peso material, en nuestra opinión, la importancia de los Montes radica en que éstos han sido la unidad fisiográfica de mayor influencia en el devenir económico y físico de la ciudad de Málaga a lo largo de los 500 años que median entre los siglos XIV y XIX.

En la FIG. 1 se pueden observar algunas de las características que condicionan su valor agronómico en términos teóricos. Se trata de un conjunto de colinas configuradas por el manto Maláguide de las Unidades Internas de las Béticas, con altitud comprendida entre los 100 y los 1.000 m. Las intensas precipitaciones bajo régimen de gota fría son canalizadas por una densa red fluvial favorecida por las pendientes (entre el 10 y el 30%) y por una litología que proporciona abundante regolita (esquistos de edad precámbrica a devónica). Estos factores si no corresponden a una situación de biostasia suponen graves problemas erosivos, concentrándose los aluvionamientos en las desembocaduras, cuya coalescencia va generando una llanura de inundación. En uno de sus tramos, que tiene como curso principal el Guadalmedina, se sitúa la ciudad de Málaga<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> En SENCIALES, 2014: 15- 29 se puede seguir de forma gráfica este proceso.

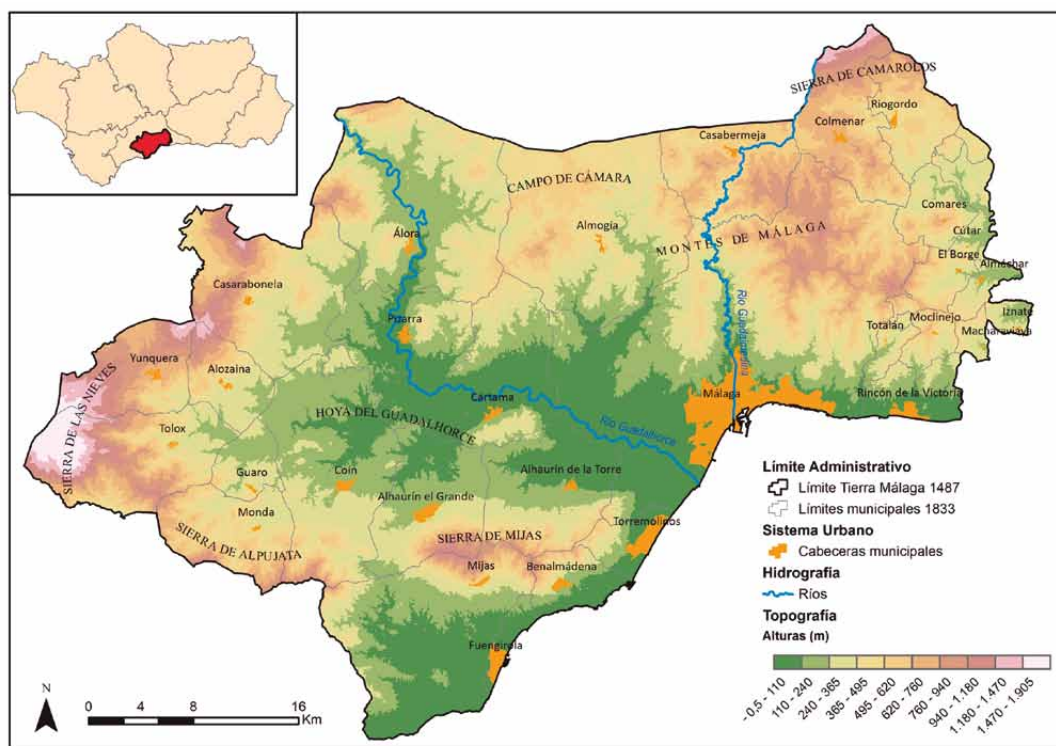


FIG. 1/ Mapa de la Tierra de Málaga (1487) y de sus municipios actuales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la delimitación expuesta en Espejo, 2016. Bases cartográficas: capa de información geográfica IECA (Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía) en su producto DERA (Datos Espaciales de Referencia de Andalucía).

Por tanto, a la relación jurídica o socioeconómica entre los Montes y la ciudad Málaga subyace una relación de orden geomorfológico, dos relaciones que a su vez interactúan, como se verá más adelante. Así, y como se deduce del planteamiento ya enunciado de Castillo (CASTILLO, 1996), son las relaciones político-jurídicas las que seleccionan los elementos físicos en la construcción de los territorios articulados por la relación campo-ciudad. La amplia bibliografía disponible permite exponer la estrecha relación entre función económica y entramado jurisdiccional por una parte y, por otra, los elementos y puntos de continuidad y de ruptura de éste.

### 2.1. Las repercusiones de una economía extrovertida en la articulación de Montes, ciudad y puerto. S. XIV-1881

Los estudios de López de Coca (LÓPEZ DE COCA, 1997, 2001) revelan que en la etapa nazarita se fijan las bases de la articulación económica e

institucional entre ciudad y Montes. En un patrón común a la franja que yuxtapone litoral y cornisa prelitoral dispuesta entre Motril y Marbella, desde Granada, la capital del reino, se acuerdan los términos de la *trata de la fruta* por los que se da prioridad a los comerciantes genoveses en la exportación de la pasa y otros frutos secos, que adquieren directa o indirectamente a los campesinos, a cambio de unos pingües ingresos fiscales. A éstos se unen los derivados de la norma por la que se permite la roturación de tierras si se dedican a estos cultivos. Por otra parte, la relación entre estos comerciantes y los productores se ajustaba a la economía de trata o adelanto de cosecha. Por tanto, los ingresos en forma fiscal para la institución pública y en forma de plusvalía comercial para los mercaderes están en la raíz del proceso por el que terrenos con aptitud agrícola media o baja como los que integran los Montes serán objeto de un ciclo de roturación que se prolongará hasta mediados del siglo XX. Más adelante detallaremos las estructuras agrarias ligadas a este proceso. Y, en lo que respecta a la ciudad de Málaga, este hecho es fundamental para el reforzamiento de su función portuaria.



En el nuevo marco abierto por la conquista cristiana de 1487, esta articulación se verá reforzada por dos factores de orden muy dispar.

Uno es el jurisdiccional, que lleva a la ciudad malagueña decisiones antes tomadas en la de Granada. A partir de la bibliografía (LÓPEZ DE COCA, 1977; RUIZ, 2018) podemos plantear la analogía del concejo malagueño con la estructura romana estudiada por Castillo. El concejo es la institución, radicada en la ciudad, *urbs*, Málaga, con un área de influencia, la "tierra", cuyo paralelismo con el *territorium* es dificultado por la diferencia entre el alfoz y la tierra. Este concejo es el que, a través de los repartimientos, establece la distribución espacial de la asignación productiva en función de las distintas potencialidades agronómicas de la tierra. El resultado sitúa las tierras de pan llevar en la aureola de materiales arcillosos de la Hoya del Guadalhorce y del Campo de Cámara; los regadíos intensivos, en los travertinos de la sierra de Mijas; los pastos y maderas en las sierras litorales de Mijas y Alpujata, prolongadas en la vertiente oriental de la Sierra de las Nieves, y en la sierra de Camarolos (Fig. 1). Esta organización mantiene la localización de la arboricultura para la exportación de frutos secos en las vertientes esquistosas que constituyen el piedemonte de estas sierras y el conjunto de los Montes de Málaga y el fomento de las roturaciones a este fin, en este caso, por parte del concejo de la ciudad.

El segundo factor afecta a este último uso y corresponde a la incorporación del vino como aprovechamiento de las vides, derivado del cambio de cultura religiosa. Un cambio que repercutió en la ciudad, donde se establecerá un número creciente de bodegas, cuyos caldos también se dedicarían a la exportación.

La estructura agraria implícita en este proceso perdura hasta hoy en los Montes. Una primera característica es el minifundismo y la dispersión de la microparcelación, como consecuencia del procedimiento asistemático e irregular que rigió las citadas roturaciones. Así, éstas bien expandían los rodales de cultivos arbóreos próximos a las alquerías (base del hábitat), bien se localizaban en nuevos emplazamientos alejados de aquellas (ESPEJO, 2016). La dimensión de estas parcelas era muy reducida, predominando entre 1 y 2 obradas, 0,3033 ha, medida correspondiente a la superficie de viña que un hombre puede trabajar en un día. Un segundo rasgo es su ligazón con un hábitat disperso, las citadas alquerías, justificado tanto por la necesidad de mano de obra en la fase de cultivo como en la de primera manipulación: obtención del mosto, secado de los frutos. A partir del s. XVIII, se agregan los lagares dispersos y a esta función económica se

incorpora la residencial de los grandes y medianos propietarios con domicilio habitual en la capital malagueña (BLANCO, 1997). Las necesidades de aprovisionamiento de agua de los mismos dieron lugar a un interesante y diverso conjunto de obras hidráulicas (BLANCO & GÓMEZ 2006).

En efecto, el s. XVIII es el de expansión tanto del cultivo en los Montes como del comercio de exportación, que salta del Norte de Europa al continente americano, con la consolidación del nombre "vino de Málaga", en un proceso común a otras ciudades como Oporto o Burdeos. A partir del estudio de Parejo (PAREJO, 2009), consideramos que esta expansión va ligada a un desfase entre la modernización del sistema de comercialización para la exportación y la obsolescencia del sistema de trata en la relación entre los bodegueros o exportadores de frutos secos y los campesinos. Nuestra interpretación del alcance de la relación entre ciudad y territorio en este proceso identifica la capacidad institucional de regulación del uso del *territorium* por el concejo, que, controlado por bodegueros y exportadores, favorece la expansión del cultivo permitiendo, *de facto* o *de iure*, las roturaciones. La consecuencia de este juego entre la expansión de la superficie cultivada y el inmovilismo del sistema comercial fue que el control de la propiedad de la tierra no llevó aparejado un control de la plusvalía en el proceso de comercialización de sus frutos y, de hecho, del adelanto de cosecha se derivaba frecuentemente el embargo de las propiedades, pero con la continuidad de la familia campesina, reducida a una especie de colonato de sus antiguas tierras.

Otra consecuencia fue el doble crecimiento de la ciudad de Málaga durante los siglos XVIII y XIX convertida en uno de los principales puertos del Mediterráneo español y no español. Y decimos doble porque los procesos erosivos derivados de esta deforestación, con intensos aluvionamientos transportados y depositados por el Guadalmedina, se tradujeron en una rápida colmatación de la pequeña bahía original que iba del Castil de San Lorenzo al Castil de Genoveses (ver nota al pie 1). Se da así la circunstancia de que el ensanche urbano al sur de la Alameda donde se fueron localizando las bodegas y los almacenes de manipulación de frutos secos buscando la cercanía del puerto, se ubica en esta extensión ganada al mar.

Las transformaciones políticas inherentes a la revolución burguesa decimonónica no cambiaron este orden de cosas. Desaparecido el concejo, los ayuntamientos reciben unas competencias sistematizadas en torno al estado nación, y, más tarde, la Desamortización Civil diluye su capacidad de jugar con concesiones de roturación.

En el caso de estudio, parte de los Montes pasan a nuevos municipios, pero un sector amplio, como indicábamos, se integra en el término municipal malacitano (ver FIG. 1). Esta modificación jurisdiccional no redundó en una mejora de las condiciones de los campesinos y el ámbito de aprovisionamiento de las exportaciones superaba ampliamente el de su nuevo término.

Pero si ni el cambio de religión ni el paso del Antiguo al Nuevo Régimen repercutieron en una interrupción de este proceso, basado en la articulación entre producción y hábitat agrarios y comercio de exportación urbano, sí lo hicieron dos hechos que, separados por 27 años, acabaron bruscamente con este patrón consolidado a lo largo de cinco siglos.

## 2.2. Inundaciones, repoblaciones y agricultura de subsistencia 1881-1958

Por orden cronológico, el primero fue la plaga de la filoxera (aparición, 1881) y el segundo la crisis rexistásica, identificada con las catastróficas inundaciones de 1907. La consecuencia de la combinación de estos dos hechos fue un cambio profundo de las funciones que los actores urbanos asignaban a los Montes frente a la pasividad de los actores campesinos, paralizados en su capacidad de iniciativa por medio milenio de economía de trata. Pese a los numerosos estudios sobre el tema (entre otros el de PELLEJERO, 1991) queda por dilucidar por qué la oligarquía bodeguera malagueña no siguió el camino de reestructuración que emprendieron otras similares como las del Penedés o Jerez, de modo que las exportaciones de vino y frutos secos se redujeron drásticamente acarreado la paralización del dinamismo de la ciudad. Este abandono de la arboricultura, responsabilidad de los actores económicos urbanos, se acompaña de una iniciativa reclamada desde los actores institucionales urbanos para la solución del problema de las inundaciones, y centrada en el desarrollo de un plan hidrológico-forestal en la cuenca del Guadalmedina (PERLES & al., 2017). Los actores rurales quedaron así fuera de los intereses económicos de la oligarquía urbana y de los intereses generales de los habitantes de la ciudad. Su única salida fue la reorientación de sus explotaciones y de su actividad hacia la subsistencia complementada con la recolección y con el abastecimiento de la vecina ciudad. El poblamiento disperso se mantiene y densifica en el contexto de la primera fase de la transición demográfica y ante la carencia de alternativas de ocupación dada la atonía de la ciudad.

El alcance en superficie de estas dos nuevas funciones de los Montes en el término municipal fue muy dispar. Frente a las casi 4.000 ha que ocupan las repoblaciones, ampliadas en sucesivas etapas, la mayor parte de la superficie de los Montes, unas 20.000 ha, acogieron esta nueva orientación productiva. Cambian profundamente los usos y cultivos: el cereal y su rotación con leguminosas se extendían por las vaguadas, como base de la subsistencia. Los regadíos de huertas y frutales a partir de las minas y de las norias y sobre abancalamientos se expandieron hasta los años sesenta. El olivo y el almendro ocupan el vacío de la vid, pero, por sus menguadas necesidades de mano de obra y por sus aleatorios rendimientos, en ningún momento supondrán la recuperación del género de vida centrado en la viticultura. Finalmente, la ganadería extensiva, principalmente caprina, aportaba ingresos complementarios gracias a la venta en la ciudad. Las repercusiones de este cambio en la funcionalidad del hábitat disperso fueron muy profundas (BLANCO, 1997). En el caso de los lagares que incluían uso como residencia secundaria, sus propietarios, carentes de recursos para mantenerlos, los arrendaron a esa población creciente de campesinos, permitiendo su fragmentación y el abandono de sus valores estéticos. También cambiaron los lagares por los equipos necesarios para la obtención de aceite. Los de las familias campesinas se mantuvieron, eliminando el lagar e incrementando su superficie construida para dar cabida a una familia creciente. Y en todos ellos, las necesidades de aprovisionamiento hídrico supusieron el mantenimiento y expansión de las obras necesarias para ello.

## 2.3. Del capitalismo industrial al postindustrial. Una transición rápida y compleja. 1958-1989

El fin de esta función productiva y el establecimiento de una nueva relación económica de los Montes con la ciudad de Málaga, responden a la combinación de dos procesos interrelacionados inducidos por la rápida y brusca reorganización espacial y sectorial que el capitalismo industrial induce en la mayor parte de España desde 1958, bajo la denominación de Desarrollismo.

El primero de estos procesos es el cambio de la funcionalidad económica de la ciudad de Málaga que sale de la atonía, pero ya no de la mano de su puerto sino de su proximidad espacial a la Costa del Sol, una de las zonas que experimenta una concentración de actividades y población en torno al turismo masivo de sol y playa. El segundo radica en las repercusiones de este cambio de modelo

productivo sobre las enunciadas estructuras sociales de los Montes. De ellas, la más relevante es la posibilidad que tienen los habitantes de los Montes de mejorar sus ingresos integrándose, como mano de obra no cualificada, en el sector de la construcción, una actividad que domina, con los servicios especializados (sanidad, educación), el nuevo estatus de la ciudad.

De este factor económico se derivan otras consecuencias. Una, el abandono del hábitat disperso, ya que sus moradores se trasladaron a barrios de autoconstrucción en la periferia de la ciudad de Málaga según pautas de proximidad y trazado de las vías de comunicación. De ahí la relación entre Puerto de la Torre y el sector de los Montes más próximo a los partidos de Verdiales y al término municipal de Almogía; entre Mangas Verdes y las estribaciones que flanquean el Guadalmedina; entre La Mosca y Jarazmín y las alineaciones que conforman las cuencas del Jaboneros y del Gálica. La otra, el abandono del cultivo, que responde tanto al acceso a los salarios aportados por las nuevas actividades, que permiten prescindir de su función de subsistencia, como a los bajos ingresos que proporciona la explotación agraria. En este punto del discurso queremos introducir un factor explicativo escasamente conceptualizado por la Geografía o la Economía, y que está a caballo entre la Antropología y la Psicología: el factor emocional vinculado a la asunción de un determinado sistema de valores. Así, la intensificación de los cultivos que observábamos en la primera mitad del siglo XX sólo se entiende por la disponibilidad de mano de obra bajo un sistema de valores vinculado a la jerarquía familiar y potenciado por la religiosidad, mientras que el intenso éxodo rural de los 60 implica su sustitución por otro en el que, rápidamente, se reduce el número de hijos y el consumo de productos muy diferentes de los indispensables para la subsistencia pasa a ser el eje fundamental de las conductas.

En síntesis, entre 1960 y 1989 se consuma el abandono de los Montes de Málaga como espacio productivo agrario, lo que lleva aparejada la caída de la superficie cultivada y el estado de ruina de la mayor parte del hábitat disperso agrario.

Como podemos ver en la Fig. 2, en 1950 los Montes retenían el 5% de la población total del municipio y el 54% de la que vivía en diseminado, mientras que, en las entidades situadas en la costa, incluyendo Torremolinos, sólo residían el 1,5% de los habitantes municipales. Para 1970, los Montes habían perdido en términos absolutos casi 9.000 residentes (sólo retenían el 1,34% de los malagueños) frente a la costa que absorbía ya el 5% de los mismos (20.000 residentes). En términos de viviendas, los Montes pierden 1.337 y en la costa su número se incrementa en 8.364. Por tanto, el avance del espacio urbano de la ciudad de Málaga no afecta a los Montes en esta etapa, pese a su localización claramente periurbana, con la excepción de los barrios de autoconstrucción antes enumerados.

Sin embargo, en este cambio del sistema de valores, ¿cómo encaja, si no es por factores emocionales, que estas familias emigrantes conserven esa propiedad agraria carente de función económica? Este hecho es esencial para comprender el alcance de la planificación urbana objeto de este estudio, que abordaremos más adelante.

Si hemos elegido el año de 1989 para cerrar este período es porque en el mismo se produjo un hecho significativo de la última fase, en la que nos encontramos, del proceso de construcción del territorio que nos ocupa: la declaración como parque natural Montes de Málaga de las 4.000 ha de la cuenca oriental del Guadalmedina, objeto de las repoblaciones forestales ya enunciadas. Consideramos que esta declaración refleja los postulados del capitalismo postindustrial, en los que se contextualiza la aparición de uno de los

Tipo de poblamiento	Población de hecho, nº de habitantes				Nº de viviendas			
	Concentrado		Diseminado		Concentrado		Diseminado	
Años	1950	1970	1950	1970	1950	1970	1950	1970
<b>Málaga capital</b>	241.385	329.923	-	5.065	47.137	96.023	-	1.376
<b>costa Torremolinos</b>	1.212	18.547	3.007	1.937	789	8.865	86	374
<b>Montes<sup>(1)</sup></b>		981	13.975	4.026	164	356	2.762	1.233
<b>Vega<sup>(2)</sup></b>	4.485	4.848	11.457	9.125	2.694	1.316	447	2.103
<b>TOTAL</b>	<b>247.082</b>	<b>354.299</b>	<b>30.389</b>	<b>20.153</b>	<b>50.784</b>	<b>106.560</b>	<b>3.295</b>	<b>5.086</b>

<sup>(1)</sup> Entidades de población localizadas en los Montes de Málaga;

<sup>(2)</sup> Entidades de población localizadas en la vega del Guadalhorce.

Fig. 2/ Evolución de la distribución de la población y de las viviendas del término municipal de Málaga según tipo de hábitat entre 1950 y 1970.

Fuente: INE: Nomencladores de 1950 y 1970.

conceptos tomados como referencia en el marco epistemológico: el de multifuncionalidad de las explotaciones agrarias. Sobre él centramos nuestro análisis del tratamiento por el PGOU de este territorio construido.

### 3. El estado de la cuestión: entre la agricultura urbana y la multifuncionalidad de la explotación agraria

No es el objeto de este trabajo un seguimiento del planeamiento urbano correspondiente al área de estudio paralelo al que hemos realizado de las relaciones funcionales entre Málaga y los Montes. Pero sí es conveniente para nuestra argumentación recordar que los avances tecnológicos de la revolución industrial rompieron la dependencia de la ciudad de su entorno inmediato como lugar de aprovisionamiento. Si a ello unimos la rapidez de los procesos de expansión del suelo urbano ligada a este mismo proceso, se entiende que la ordenación se centrara en ésta sobre el territorio y no en la lógica productiva intrínseca del territorio en términos agronómicos.

Por tanto, dado que el objeto de este estudio es cómo el PGOU interpreta la actividad agraria desarrollada en los Montes de Málaga, la revisión bibliográfica consultada para contextualizarlo ha tenido como criterio de selección la relación entre agricultura y ciudad y su tratamiento por el planeamiento en los dos últimos decenios, esto es, en el contexto del capitalismo postindustrial.

Considerando que el ámbito de estudio se localiza en contacto directo con una ciudad de 569.002 habitantes (INE, NOMENCLÁTOR 2017), después del modelo de Von Thunen, el siguiente concepto que aborda esta relación es el de agricultura periurbana, especialmente desarrollado en los años Setenta y Ochenta. Pero en los Noventa, el paradigma de la multifuncionalidad de la explotación agraria modifica el alcance de esta perspectiva epistemológica. Desde la perspectiva del planeamiento urbano, MORÁN (2010) recoge la iniciativa de *Oko-Bauern* (Munich) en 1992 que reconoce el paisaje tradicional como elemento de atracción de visitantes, pero siempre vinculado a la producción agraria. Poco después, PROST (1994) ya aplica al tratamiento de la agricultura periurbana por el planeamiento urbano los resultados del informe Souchon, que también centra esta multifuncionalidad en el componente

productivo. La repercusión de este concepto en las explotaciones agrarias ubicadas en las proximidades de las ciudades las introduce en una nueva matriz de oportunidades y amenazas. Entre las primeras, la incorporación a sus esquilmos de otras tareas directamente remuneradas (turismo rural, incluyendo alojamiento, actividades deportivas, divulgativas, venta directa de productos, *Rural Goods and Services*, ESPARCIA & BUCIEGA, 2005), las hace más competitivas que las situadas en el rural profundo, dada su proximidad a los clientes potenciales, de extracción urbana. Entre las amenazas, el hecho de que algunos de los valores ligados a esta multifuncionalidad (paisaje, patrimonio, biodiversidad) tienen una compensación económica muy difusa, por lo que la gestión de estos espacios agrarios tiene más riesgo de quedar supeditada a las necesidades que tienen de estos valores los habitantes de la ciudad, una supeditación regulada por el planeamiento urbano y que afectaría menos a los espacios agrarios alejados de las urbes.

Si el concepto de multifuncionalidad se aplica más a la explotación agraria, convergentes con él han surgido otros que trasladan esta diversidad de dimensiones a la relación entre espacios rurales y espacios urbanos. SIMÓN (2010) recoge, en Holanda, el Informe de Planificación Espacial Nacional que, aprobado en 2006 incluye un programa de desarrollo para el *Groene Hart*, en el que destaca el papel de las redes verdes (ecológicas) y azules (agua), y la función agraria, natural y paisajística en la que inserta los elementos de valor histórico-cultural del territorio. Varios conceptos, en la intersección entre la bibliografía académica y la literatura gris, están implícitos en este programa. Uno es el de servicios ecosistémicos proporcionados por la actividad agraria (SIMÓN & al., 2012) y vinculado a éste, los de conectividad socioecológica e infraestructura verde<sup>2</sup> (ALBERDI, 2009). Otro planteamiento es el que resalta la combinación de producción y calidad paisajística, como la propuesta del Corredor del Tâmesis (VILJOEN, & BOHN 2006), o los trabajos de FIRMINO (2008) para Lisboa.

Posteriormente, esta línea es reforzada por la aparición de otro concepto, en este caso desligado del campo de la plurifuncionalidad. Nos referimos al de “soberanía alimentaria”, relacionado con otros como “circuitos cortos de comercialización” y “agricultura urbana”. Es difícil discernir en qué medida obedece a factores conservacionistas, a respuestas de concienciación ciudadana (MATARÁN, 2013) respecto a los procesos de la globalización correspondientes a la producción de alimentos y/o a

<sup>2</sup> En el XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles (2017) se dedicó una línea temática a “De los espacios protegidos a las infraestructuras verdes”. Ver *Naturaleza territorio*

y ciudad en un mundo global. *Actas del XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles*.

respuestas también ciudadanas de resistencia a los efectos de la crisis de 2007, materializados en la localización del autoabastecimiento alimentario en el interior de las ciudades o en los resquicios que la expansión urbana del decenio anterior dejó<sup>3</sup>. La aparición de los parques agrarios (SEGRELLES, 2015; MATA & YACAMÁN, 2016) es su manifestación más significativa y la ligazón de funciones ambientales, estéticas y productivas trabadas por un componente identitario que supone, puede interpretarse como una intersección entre la multifuncionalidad del sector agrario y la consideración de éste por la interacción entre agentes de las áreas urbanas y agentes de las áreas rurales.

Pero en este sentido, la bibliografía consultada de escala española incorpora otras líneas: resaltar como esta interacción rural-urbano fundamentada en la producción agraria queda al margen de las figuras de planeamiento, con una clara supe-ditación de lo rural a lo urbano (DELGADO, 2017; ALBERDI, 2009) y la propuesta de considerar los servicios ecosistémicos en el planeamiento como instrumento para la inclusión de la agricultura en éste (SIMÓN & al., 2014, casos de Aranjuez, Ciudad Real y Valladolid; MORÁN & al., 2017, áreas metropolitanas de Madrid y Oviedo). Consideramos que, en estas revisiones académicas del planeamiento, el papel del hábitat funcional agrario no se aborda, cuando, como indican BERTRAND & BERTRAND (2006: 193),

“A veces, la permanencia del hábitat y de la explotación agrícola hace que el pasado muerto y el pasado todavía viviente se mezclen con las formas más actuales de la actividad agrícola y rural”

argumento que refrenda que el hábitat rural es fundamental como vehículo de continuidad de la explotación agraria multifuncional. Probablemente, el proceso de *urban sprawl* asociado a la burbuja inmobiliaria (y que en el caso de Andalucía condujo a una acumulación de viviendas construidas en el limbo normativo del concepto “Fuera de ordenación”<sup>4</sup>) explica una restricción indiscriminada de la vivienda en suelo rústico por el planeamiento urbanístico más reciente. Una restricción también justificada por los abusos que propietarios, agrarios o no, han hecho de las formas básicas de edificación prevista en las diferentes leyes del

suelo<sup>5</sup> para la función productiva (casas de ape-ros), en todo ajenos a los fundamentos de la pluri-funcionalidad agraria.

Contando con este bagaje conceptual, que impregna tanto la investigación académica como la planificación europea, pasamos a analizar en qué medida el PGOU de Málaga de 2011 permite la viabilidad de la multifuncionalidad de las explotaciones agrarias en el territorio construido de los Montes.

## 4. Territorio, ciudad y hábitat disperso<sup>6</sup>

### 4.1. Los componentes socioeconómicos, ambientales y patrimoniales del territorio de los Montes

Comenzando por el poblamiento, de la combinación de los datos del Censo de Población del 2011 correspondientes a las secciones del municipio de Málaga ubicadas en los Montes con la información oral facilitada por algunos propietarios<sup>7</sup>, deducimos la coexistencia de residentes en los Montes que trabajan en actividades no agrarias con residentes en los barrios de autoconstrucción citados y que, ya jubilados, han reemprendido el cultivo de parte de sus tierras. Este último colectivo recuperó la ocupación del hábitat disperso ya en los años ochenta, cuando consolidaron su posición económica y volcaron en éste las formas de segunda residencia que ya despuntaban. Su ocupación en el sector de la construcción y la memoria de su vida juvenil les han permitido transformar las ruinosas casas familiares abandonadas en los años 60 en los tipos de edificación (casa unifamiliar) que ellos erigían como mano de obra en los entornos urbanos y turísticos. A su vez, sustituyen el jardín de césped por la recuperación del olivar, la viña o las huertas de alguna parcela.

Por tanto, e incorporando los datos del Censo Agrario de 2009, la agricultura a tiempo parcial, es como mucho, la única modalidad en la que ésta mantiene alguna función productiva. Así, el 61% de los jefes de explotación (los datos son municipales por lo que incluyen otras zonas, muy reducidas, fuera de los Montes) dedican menos

<sup>3</sup> El número 25 (3) de *Moravian Geographical Reports* tiene como tema monográfico la *urban agriculture*.

<sup>4</sup> Ver CORTÉS, 2011. El Decreto 2/2012 de 10 de enero por el que se regula el régimen de las edificaciones en suelo no urbanizable en la comunidad autónoma de Andalucía (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, nº 19 de 30/01/2012), ha regulado la situación de unas 250.000 en Andalucía.

<sup>5</sup> Entre otros, ver la revisión que NAVALÓN, (1994) hace del tratamiento del suelo rústico en la legislación española.

<sup>6</sup> En GÓMEZ, 2016 se realiza un análisis de estos aspectos

enfocado en la perspectiva del desarrollo local.

<sup>7</sup> Esta información oral se ha recabado a través de las actividades desarrolladas en la Asociación Nuestra Señora de los Dolores (Curso Etnografía de los Montes de Málaga organizado por la Asociación Cultural de Folclore Nuestra Señora de los Dolores y subvencionada por el Área de Juventud del Excmo. Ayuntamiento de Málaga. 3 de diciembre de 2015) y en la Asociación de Amigos del parque natural Montes de Málaga <http://www.amigosmontesdemalaga.es/> en los recorridos etnográficos realizados en 2013 y 2014.

de una cuarta parte de un año laboral a su explotación agraria.

Por otra parte, la comparación de los datos del Censo de Población del 2001 con los del 2011 ratifica esta nueva función de residencia permanente de ocupados en la ciudad. La actividad agraria prácticamente desaparece, pasando del 5 al 1% de los ocupados. La crisis del 2007 ha contribuido a esta gentrificación, ya que se elevan en términos relativos las cifras correspondientes a ocupados en puestos directivos y técnicos y se reduce la eventualidad. Consideramos que esta evolución refleja el hecho de que la crisis ha afectado a los ocupados no cualificados que trabajaban en la construcción y en los servicios y a los trabajadores no cualificados que constituían el perfil predominante de los habitantes en los Montes y que, al quedar en paro (la proporción de desocupados pasa del 21 al 43%), incrementan el valor relativo de los nuevos residentes entre los ocupados. Esta idea de gentrificación la podemos relacionar con los valores correspondientes a vivienda, ya que el 80% de las 3.545 viviendas censadas en estas secciones son vivienda principal. A su vez, este predominio se explica por la mejora de las comunicaciones, que facilita los movimientos pendulares entre el lugar de residencia y el de trabajo, la ciudad de Málaga, ya que el 83% de los residentes en las secciones de los Montes trabajan en el mismo municipio.

En sintonía con estos actores, la lógica de los usos del suelo responde a la interrelación de factores y procesos ya expresados. Debemos partir de la estructura de la propiedad privada (la del parque natural Montes de Málaga es pública), caracterizada por su escasa superficie y por la fragmentación (predominio de parcelas de 0,3036 ha) y dispersión de la parcelación. Este hecho se

ha traducido en un abandono del uso agrícola de aquellas parcelas menos convenientes para el titular de la explotación, uso que se concentra en las más accesibles al hábitat disperso que señalábamos. Las primeras, como consecuencia del abandono, van recuperando poco a poco las distintas fases de vegetación hasta llegar en no pocos casos a la vegetación climácica.

A esta estructura debemos unirle el factor económico, ya que hay algo que no ha cambiado en estos 50 años: los bajos ingresos que proporcióna la explotación agraria una vez eliminada la función de subsistencia. Centrándonos en los cultivos leñosos, pues son los más difundidos, en la FIG. 3 se puede constatar como las menores rentas corresponden a los frutos secos (almendros e higueras, 249,42 €/ha) y al viñedo (494,33 €/ha) mientras que el olivar sube hasta los 1.007 €/ha. Si combinamos ahora estos ingresos con la reducida extensión de las explotaciones el resultado es que la renta media de las explotaciones es inferior a los 4.000 € al año.

Estos factores explican la complejidad de los usos, reflejada en la disparidad de los datos estadísticos según su fuente, lo que condiciona las limitaciones de esta cuantificación. Como una primera manifestación de la que consideramos una de las claves de la regulación aplicada por el PGOU, encontramos el hecho de que, según el Censo Agrario de 2009, la superficie ocupada por explotaciones agrarias en el municipio de Málaga se limita a 9.711 ha, mientras que los datos de usos agrarios aportados por la Consejería de Medio Ambiente y obtenidos por fotointerpretación (EGMASA, 2007) ascienden a 31.905 ha. De éstas, la categoría predominante es "Mosaico de cultivos con vegetación natural", con el 39% de la superficie municipal, frente a sólo un 5% de cultivos leñosos, un 3% de olivar y un 0,01%

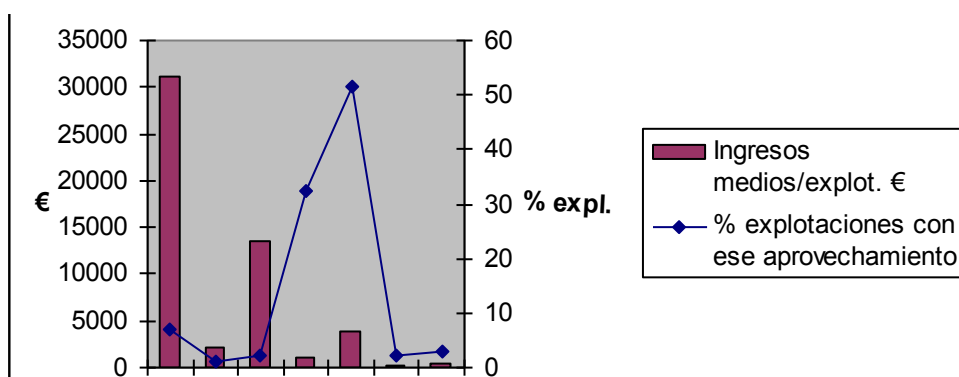


FIG. 3/ Clasificación de las explotaciones agrarias del término municipal de Málaga en función de su dedicación e ingresos.

Fuente: explotaciones y cultivos: INE, Censo Agrario de 2009; ingresos: BLANCO & LARRUBIA, 2008.

del antes todopoderoso viñedo (que contaba con 18.888 ha en 1881). Así mismo, un 34% de su superficie cuenta ya con vegetación camino de la clímax: matorrales y matorrales con quercíneas. La panorámica que proporciona el Censo Agrario de 2009 prescinde del “Mosaico de cultivos” para reconocer una superficie de frutales (en torno a 1.500 ha) semejante a la de la Consejería y más del doble de olivar (2.579 ha. frente a 930). La vid asciende a 45 ha, frente a las 2 reconocidas por la Consejería. Los usos correspondientes a matorral y arbolado los enuncia por su relación con la ganadería, de modo que 1.375 ha sirven para pastos y 1.406 no.

Consideramos que en esta complejidad residen sus valores ambientales, entendiéndolo por éstos sus valores intrínsecos, no derivados de la aplicación de normativa. La propuesta de ampliación del parque natural Montes de Málaga<sup>8</sup> (dentro y fuera del término municipal homónimo) identifica zonas cuya vegetación reúne los requisitos de la categoría 45.3 Bosques de *Quercus ilex* dentro de los Bosques esclerófilos mediterráneos, definida por la Directiva Hábitat<sup>9</sup>, que, sin embargo no están reconocidos por ninguna figura de protección ambiental de la Consejería de Medio Ambiente de Andalucía. No obstante, su reducida dimensión dificulta la segregación de lo antrópico y lo natural y se plasma en conjuntos paisajísticos muy atractivos por su diversidad a escalas muy detalladas (ver FIG. 4). Pero si estos valores ambientales contarían teóricamente con el respaldo de la Directiva Hábitat, en lo que respecta a los valores patrimoniales intrínsecos su reconocimiento es mínimo, a la vista de la paupérrima declaración del número de lagares reconocidos como BIC,



Fig. 4/ Imbricación de usos de ager y saltus. Matorral con quercíneas y cultivos leñosos en los Montes de Málaga.

Fuente: Foto de M.L. GÓMEZ.

que se detalla más adelante. Una limitación que contrasta con los valores arquitectónicos de sus restos recopilados en BLANCO (1997).

En este sentido, el rasgo que caracteriza el hábitat disperso es la diversidad y la disparidad. Frente a magníficas construcciones, poco a poco despojadas de sus paramentos más valiosos (piedra, fuentes, tejas, rejería) por el vandalismo y por las dificultades de superar la Inspección Técnica de Edificios (ver FIG. 5.1), se observan chalets de autoconstrucción que emulan las mansiones del imaginario colectivo acuñado por los medios de comunicación (ver FIG. 5.3), y humildes viviendas reconstruidas por sus dueños para recuperar las paredes donde se desarrolló su infancia. Lamentablemente, menos frecuentes son las restauraciones acertadas de los lagares campesinos (ver FIG. 5.2).



Fig. 5.1/ Almendrales. Hábitat residencial en ruinas.

Fuente: Foto R. BLANCO.



Fig. 5.2/ Las Casillas. Restauración para casa rural de lagar campesino.

Fuente: Foto de P. GARCÍA MILLÁN.

<sup>8</sup> Una síntesis de ésta puede consultarse en PERLES & al. 2017.

<sup>9</sup> Diario oficial de las Comunidades Europeas 22 de julio de

1992. Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre.

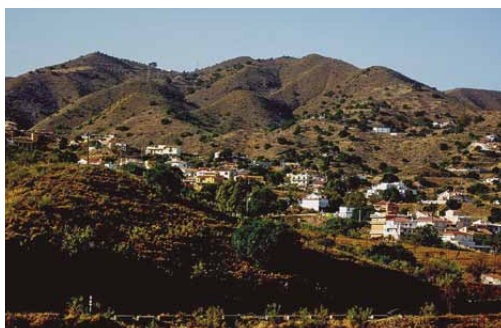


Fig. 5.3/ Venta del Túnel. Hábitat residencial actual.

Fuente: Foto M.L. GÓMEZ.

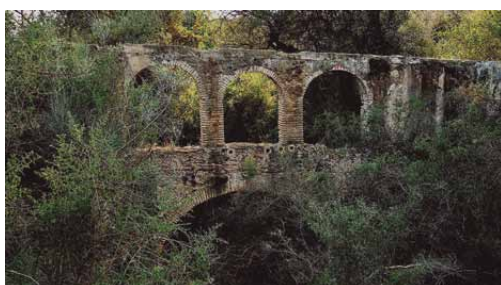


Fig. 5.4/ Almedrales. Atarjea, ejemplo de patrimonio hidráulico.

Fuente: Foto R. Blanco.

#### 4.2. La regulación de estos elementos por el PGOU de Málaga de 2011

Una vez enunciada la relación entre estructura social y factores ambientales y patrimoniales de los Montes de Málaga, pasamos a analizar el tratamiento de que éstos son objeto por la planificación urbana, aplicando como marco epistemológico de referencia el enunciado en el epígrafe 3. Para ello, y siguiendo a SIMÓN & al. (2014) el PGOU de Málaga 2011 ha sido analizado según el procedimiento denominado *conventional instrumental rationality* mediante una lectura exhaustiva de los documentos del mismo que aparecen citados en las referencias bibliográficas y en las notas a pie de página. Los resultados de este análisis se exponen como valoraciones en torno a los tres conceptos que hemos identificado como nucleares para precisar si la multifuncionalidad de la agricultura es tenida en cuenta en la articulación entre los Montes y la ciudad de Málaga implícita en el PGOU de Málaga 2011.

<sup>10</sup> Documento A. Introducción, memorias y estudio económico financiero. III. Memoria propositiva. Título VI Descripción del modelo territorial propuesto. Capítulo Segundo. Oportunidades

#### 4.2.1. La dilución de la ciudad en el territorio frente a la articulación de ciudad y territorio

El modelo territorial propuesto diluye, implícitamente, las diferencias entre ciudad y territorio lo que dificulta el reconocimiento de cuáles deben ser las relaciones funcionales entre ambos:

“A escala territorial, la condición topológica del lugar de la ciudad tiene una complejidad excepcional, resultante de la conjunción en el sitio de orografías peculiares y diversas (...) los dos valles fluviales principales, del Guadalmedina y del Guadalhorce; la costa oriental como piedemonte de la sierra litoral; la costa occidental como formación deltaica del Guadalhorce; los montes de Málaga con sus orografías diferenciadas a levante y poniente”<sup>10</sup>.

La contraposición de este enunciado a la presencia del suelo urbanizado observable en fotografía aérea pone de manifiesto que este modelo extiende la ciudad a todo el término municipal, mientras que la realidad lo circunscribe a unas determinadas localizaciones del mismo. Quizás esta afirmación de Fernández pueda dar la clave de esta mixtificación:

“los planes prefiguran y anticipan lo que, al cabo del tiempo, será la ciudad o el concreto espacio territorial por ellos considerado” (FERNÁNDEZ, 2011: 46).

#### 4.2.2. La negación del proceso de construcción del territorio y su huella patrimonial

Aplicando el principio geográfico de comparación a los casos de Málaga, Burdeos y Oporto por haber compartido la producción y exportación de vinos como fundamento de la vida económica de la ciudad en los siglos XVIII y XIX, mientras en Burdeos y Oporto los factores identitarios derivados de esta función se han engrazado en sus dinámicas socioeconómicas recientes, en Málaga se ha perdido la materialización tanto identitaria como patrimonial de los 500 años en que esta actividad dio nombre y fundamento económico a la ciudad. El PGOU de Málaga de 2011 sigue contribuyendo por omisión, como figuras de planeamiento precedentes, a esta carencia.

Es el caso del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga, del que toma, en el apartado dedicado a la “Adecuación

latentes: una interpretación, p. 9 consultado en AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA (2011).



a la planificación territorial”<sup>11</sup>, el tratamiento que esta figura da a:

“La protección de las zonas por sus valores culturales. Justificación de cumplimiento de los artículos 78 y 79 del POTAUM” (*ibidem*).

Así,

“el presente PGOU establece distinción entre Protecciones Estructurales y Protecciones Pormenorizadas. Se consideran Protecciones Estructurales las Protecciones de Inmuebles incluidos en el Catálogo Andaluz de Patrimonio Histórico Artístico BIC y Régimen de protección genérico) y todas las Protecciones Arqueológicas” (*ibidem* p. 48).

A este respecto, la confrontación de la cartografía de base con la cartografía de afecciones pone de manifiesto la no consideración de los valores patrimoniales del hábitat disperso de los Montes de Málaga por el concepto de BIC y, por el mismo motivo, la ineficacia de la normativa del PGOU para el conjunto del territorio. Así en el plano I.5.7.10 “Protecciones histórico artísticas. Bienes de Interés Cultural”<sup>12</sup> correspondiente al sector Jaboneros-Olías podemos comprobar la proliferación de los topónimos referidos a “lagar” acompañados de la localización de edificaciones, sin indicar su estado de conservación. Por otra parte, de la observación de dichos planos en conjunto se deduce el claro predominio de la categoría “protecciones arqueológicas” sobre el de “protecciones arquitectónicas”. Elementos como la Torre de Verdiales, la Ermita de Verdiales o atarjeas como la de Almendrales (ver FIG. 5.4.) no son reconocidos en ese plano como elementos valiosos.

Los argumentos expuestos tienen continuidad en el ítem de “Protecciones estructurales del medio urbano. Edificación, arqueología y vegetación” de los Planos de Propuesta que, a su vez, se justifica en el “Catálogo de edificaciones protegidas” contenido en el Documento C del PGOU<sup>13</sup>. En su memoria se exponen los criterios seguidos para su selección. Su análisis pone de manifiesto las siguientes carencias en lo que se refiere a los Montes de Málaga.

En primer lugar, la carencia de criterios para delimitar su “Ámbito de actuación”:

“El Catálogo tiene más bien un carácter periférico, dado que los elementos que incluyen se sitúan fuera del área que determina el Centro Histórico de la ciudad”.

La observación de estos elementos revela una disparidad de situaciones que no se ajusta a este enunciado. Así, en unos casos son de extensión muy reducida (apenas unas hectáreas) y localizados en las inmediaciones de dicho Centro Histórico, como Trinidad o Puerto; otros sí se pueden calificar como periféricos al mismo (Rosaleda, Limonar-Malagueta); otro grupo reuniría entidades de población localizadas a una decena de kilómetros del Centro Histórico (Churriana, Campanillas) y, por último, los Montes de Málaga, con sus centenares de hectáreas constituyendo un *continuum* que se desplaza a la veintena de kilómetros de distancia del centro en el que se ubican de forma puntual 5 inmuebles protegidos.

En segundo lugar, la incoherencia de los “Criterios de selección” tanto en su propio enunciado como en los resultados de su aplicación. Este enunciado se expresa en los siguientes términos:

“La finalidad del mismo (Catálogo) es la de garantizar la conservación de aquellas edificaciones que poseen unos valores patrimoniales destacados, bien por su interés arquitectónico, histórico, tipológico, urbanístico o de asunción de funciones de representatividad de la memoria histórica” (*ibidem* p. 3)

En este último sentido, el enunciado de su objetivo último como:

“la consideración de los inmuebles como documentos edificados que permiten elaborar una lectura continuada de la historia de la ciudad a través de ellos” (*ibidem*),

concretado en:

“garantizar la conservación de una muestra significativa de las diferentes tipologías arquitectónicas representadas en la ciudad, al entender que (...) éstas aportan una considerable carga de información acerca de los aspectos sociales, económicos y la mentalidad de los habitantes de la ciudad”

se plasma en las siguientes tipologías arquitectónicas: doméstica unifamiliar, plurifamiliar, hotelito, corralón, religiosa, industrial, funeraria, conmemorativa, asistencial, militar y educativa. La incoherencia, en nuestra opinión, radica en que, si hay una actividad que permite elaborar esa lectura continuada de la ciudad es la vinculada a la actividad exportadora de frutos secos y vinos desarrollada, como se ha expuesto en el epígrafe 1, entre el siglo XIV y los primeros decenios del siglo XX.

<sup>11</sup> Documento A. Introducción, memorias y estudio económico financiero. III. Memoria propositiva. Título VI Descripción del modelo territorial propuesto. Capítulo Quinto. Adecuación a la planificación territorial. 5.2. Adecuación al Plan de Ordenación del Territorio para la Aglomeración Urbana

de Málaga (POTAUM). 5.9. Normativa, *ibidem*.

<sup>12</sup> Documento B. Planos, *ibidem*.

<sup>13</sup> Documento C. Normas urbanísticas y ordenanzas. Catálogo de edificaciones protegidas. p. 349, *ibidem*.

Sin embargo, en el caso de la ciudad, ni una sola alusión a las bodegas o almacenes de realización de la vendaja, pese a su escasísimo número y, quizás por eso, a la necesidad de indagar su función a través de documentación. Y, en el caso de los Montes, la zona más extensa, sólo cuenta, como adelantábamos, con cinco edificios incluidos en dicho catálogo mediante fichas, lo que contrasta con la proliferación de topónimos del citado plano I.5.7.1-5. Más adelante, en el epígrafe “Instrumentos de descripción” se puede rastrear el origen de esta grave carencia del PGOU en materia de protección de edificaciones para la “memoria histórica”:

“El carácter científico que debe tener un trabajo de esta naturaleza obliga a la inclusión de unas referencias bibliográficas que justifiquen y sustenten las diferentes informaciones y valoraciones que se aportan” (*ibidem* p.4).

Pues bien, la lectura de dichas referencias refleja que el criterio de selección no ha tenido en cuenta la trayectoria enunciada de la relación ciudad-Montes, ya que sólo hay una referencia al hábitat agrario y ninguna sobre la actividad vitícola o comercial.

La lectura detallada de estas cinco fichas aporta elementos para profundizar en este análisis. Así, respecto a la bibliografía utilizada, en cuatro de las mismas se trata del Inventario de haciendas, cortijos y lagares de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía (2000, consignada en la citada bibliografía) y sólo se basa en un texto de la disciplina geográfica (BLANCO, 1997) no citado en la bibliografía. De la contraposición de los textos redactados en el apartado “Valoración patrimonial” se puede deducir el alcance del recurso a una u otra perspectiva académica en la interpretación de la conservación de edificaciones. En las cuatro basadas en el Inventario...

“su interés se cñe a recuerdo de actividades artesanales que en épocas pasadas se desarrollaban en el medio rural como industrias tradicionales de transformación de productos de la tierra”,

esto es, sin referencia alguna al viñedo y a los frutales de secano. En la basada en BLANCO, 1997,

“constituye un excelente ejemplo de lagar o vivienda agrícola característica de los Montes de Málaga”.

De forma más precisa se enuncia tanto su función productiva específica basada en la obtención del

vino como su ligazón espacial a Los Montes, permitiendo así su identificación con la actividad económica exportadora de la ciudad.

#### 4.2.3. La negación de la plurifuncionalidad agraria y de su fundamento económico

Como se deduce de FERNÁNDEZ (2011: 63) el concepto de suelo no urbanizable de los planes generales de ordenación urbana (POGOU) no considera la actividad agraria como un componente explícito del mismo. Por tanto, esta negación no es un rasgo que diferencie al PGOU de Málaga 2011 dentro de la planificación urbanística hispana (según señalábamos en la revisión bibliográfica) y el análisis que sigue pretende incorporar el caso de Málaga a esta línea de investigación.

Esta negación se materializa desde dos dimensiones. Una es la correspondiente a la función que el PGOU en su motivación reconoce a la agricultura en cuanto a actividad económica. Si de forma explícita en determinados puntos de la Memoria Propositiva se defiende la función agropecuaria, la eliminación de su carácter económico sólo se deduce de forma tácita en los Planos de Información correspondientes a la Estructura general y dentro de éstos a los Usos generales y estructura del territorio del término municipal (ver nota 11). Así, dentro de la categoría “usos generales” distingue dos rangos “usos urbanos” y “usos no urbanos”, incluyendo en la primera la subcategoría de “actividades económicas” y entre los segundos la de “agrícola cultivos de regadío” “agrícola cultivos de secano” y “forestales”. Enunciándolo como silogismo, los usos agrícolas no forman parte de los usos urbanos, y por tanto no forman parte de las “actividades económicas”.

La otra dimensión, derivada de la anterior, es la determinada por las categorías aplicadas en los planos de ordenación. Su fundamento es enunciado en estos términos:

“El nuevo Plan General debe perseguir que el ‘nuevo modelo de ciudad’ conlleve la ejecución de estrategias urbanas integradas, relacionadas no sólo con la protección y mejora de las condiciones ambientales, sino también con la mejora de la productividad y del crecimiento económico de la ciudad. La conjugación de la preservación y valoración de aspectos ambientales junto a los aspectos económicos contribuye a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos”<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Documento A. Introducción, memorias y estudio económico financiero. III. Memoria propositiva. Título VIII Clasificación y

calificación del suelo. Capítulo Quinto. Suelo no urbanizable.5.1. Criterios y objetivos ambientales. p. 349, *ibidem*.

Por limitaciones de espacio, para el análisis de las mismas hemos seleccionado sólo dos segmentos de los Montes de Málaga, el sector central en torno al río Guadalmedina (Fig. 6.1. Alcuza) y el extremo nordoriental (Fig. 6.2. Viento). Estos segmentos se han elegido bajo dos criterios. El primero, que en ellos concurren las categorías más significativas de que éstos son objeto por el PGOU. El segundo, que corresponden a situaciones dispares de los factores socioeconómicos antes señalados, ya que Alcuza es representativo del sector de los Montes anexo a los límites de la edificación continua de la ciudad de Málaga bajo propiedad privada, y el segundo lo es de la zona más lejana a los procesos urbanos, incluyendo un sector del citado parque natural Montes de Málaga.

Pasando ya al análisis de estas categorías, configuran un complejo conjunto aglutinado bajo el concepto de "no urbanizable", de modo que su lectura detallada revela las razones por las que no admiten urbanización. Nuestro análisis tiene como procedimiento identificar qué categorías afectarían a explotaciones agrarias situadas en estos sectores.

Comenzando por Alcuza, las explotaciones emplazadas en su sector occidental están reguladas por la categoría "Áreas de sensibilidad paisajística" como resultado de la aplicación del criterio visibilidad (hiperronda) y proximidad a la corona urbana.

Sin embargo, las explotaciones situadas en el sector oriental, están reguladas por la categoría "Áreas de interés forestal". El criterio por el que se asigna este uso es el Decreto 119/1990, de 17 de abril, por el que se declara zona protectora, de interés forestal y de repoblación obligatoria las cuencas del Guadalmedina y del Campanillas (Málaga) (BOJA 39/1990, de 15 de mayo). Si la explotación se sitúa en la cima de Alcuza, entonces queda regulada por la categoría "Elevaciones topográficas de interés" (Art. 14.4.5.), "utilizando las cimas como espacios estratégicos para el uso público"<sup>15</sup>. Avanzando hacia el norte, si la explotación se emplaza en la umbría de Alcuza, la categoría que le afecta es la de "Áreas de interés florístico" (Art. 14.4.2.) que "recogen todos los espacios inventariados, en su día, como hábitats de interés ambiental" (*ibidem* p. 256). En esta misma orientación, se yuxtapone la categoría de "Suelo con pendientes mayores del 30%" (Art. 14.4.8.), aunque este rasgo también se da en las zonas aguas debajo de las otras categorías comentadas. La otra categoría que encontramos en este sector de los Montes es la de "Áreas de

potenciación de la biodiversidad. Riberas de reforestación" (Art. 14.4.6.), cuyo criterio de delimitación es la "coincidente con las zonas de policía de la ley de Aguas: franjas de 100 m a cada lado de los cauces relevantes del municipio" (*ibidem* p. 263) y, en consonancia, se sitúa en el entorno de la cola del pantano del Agujero.

En el caso de la zona de "Viento" (Fig. 6.2.) se observa una menor complejidad, con dos categorías fundamentales, definidas por la presencia del parque natural Montes de Málaga al oeste de la carretera A 7.000. Una es la de Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y Montes de Dominio público, dentro del "Suelo no urbanizable por legislación específica-Zonas de Protección ambiental" (Art. 14.3.1.) mientras que las explotaciones agrarias que se extienden al este de esta carretera quedan bajo la calificación de "Suelo con pendientes mayores del 30%". Tres áreas de reducida superficie con la calificación de "Elevaciones topográficas de interés" se insertan en estas categorías predominantes. También aparecen segmentos categorizados como "Áreas de interés florístico" e "Interés forestal".

El tratamiento que estas categorías reciben en las "Ordenanzas" completa esta perspectiva de la funcionalidad que el PGOU atribuye a los Montes.

En el caso de las "Áreas de sensibilidad paisajística", las liga a uso agrícola con matorral o arbolado y calidad paisajística pero

"la propuesta de limitación de usos favorecerá excluir de la ocupación zonas sensibles desde el punto de vista paisajístico, la conservación del máximo de cubierta vegetal y de sus escorrentías, evitará el riesgo geotectónico o hidrológico y contribuirá a controlar los vertidos procedentes de los desmontes" (*ibidem* 263-264).

Enuncia como "Usos compatibles" las "edificaciones ligadas a la actividad agroforestal con parcela mínima de 30.000 m<sup>2</sup>" y la "vivienda unifamiliar ligada a la explotación agrícola, ganadera o forestal de la finca, con parcela mínima de 100.000 m<sup>2</sup>" así como

"Las siguientes actuaciones de interés público, con parcela mínima de 100.000 m<sup>2</sup>: establecimientos hoteleros, moteles, aparta-hotels y asimilados; establecimientos de hostelería, restauración y asimilados; campamentos de turismo, campings e instalaciones similares; centros sanitarios; centros deportivos no extensivos; actividades educativas, de ocio y esparcimiento vinculadas al disfrute de la naturaleza".

<sup>15</sup> Documento C. Normas urbanísticas y ordenanzas. Ordenanzas, p. 261, consultado en cfr. Nota 8.

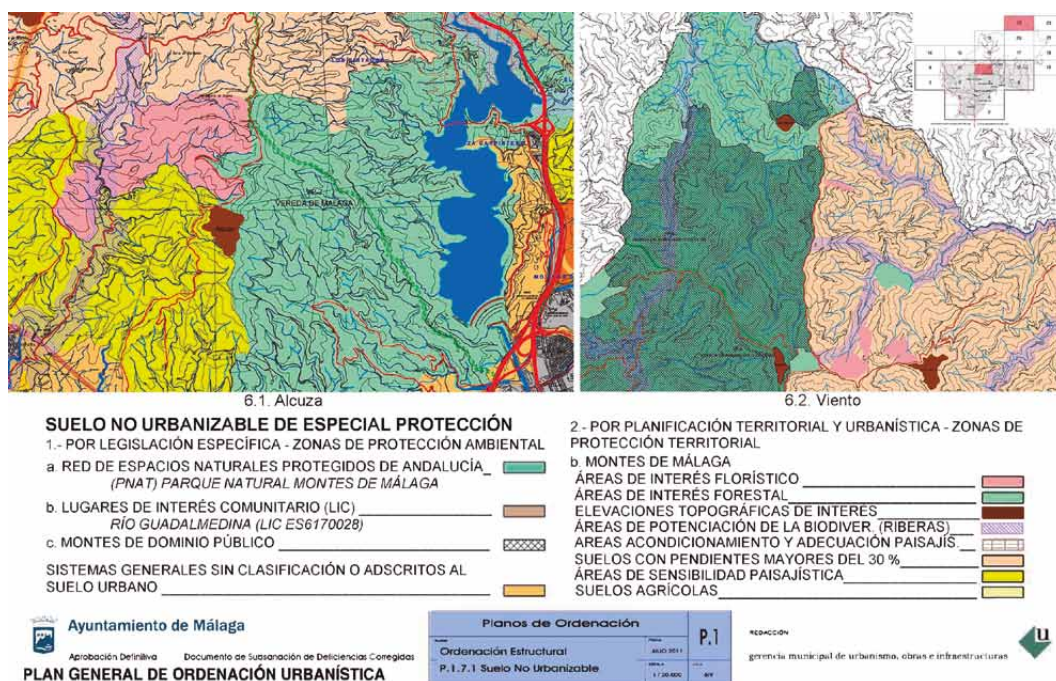


Fig. 6/ **Segmento del Plano 1.7.1. de Ordenación Estructural. Suelo no urbanizable del PGOU de Málaga.**

Fuente: Composición a partir de la reproducción del mismo tomado de Documento B. Planos del PGOU de Málaga 2011, consultado en [http://www.málaga.eu/recursos/urbanismo/pgou\\_ap2/PGOU2011AD1.html](http://www.málaga.eu/recursos/urbanismo/pgou_ap2/PGOU2011AD1.html).

Estos mismos usos y limitaciones corresponden a los “Suelos con pendientes mayores del 30%”, con la diferencia de incluir

“actividades de reutilización de residuos inertes, escombros, etc.; instalaciones vinculadas a la generación mediante fuentes energéticas renovables (en parcela mínima de 30.000 m<sup>2</sup> y máxima de 300.000 m<sup>2</sup>) y antenas” (ibidem 265-266).

En el caso de las “Áreas de interés forestal”, las vincula a revegetación en coordinación con la Agencia Andaluza del Agua para conseguir una comunidad paraclimática y su mantenimiento será mínimo. Enumera como “Usos compatibles” la “vivienda unifamiliar ligada a la explotación de recursos forestales” y las “actuaciones relacionadas con la explotación de recursos forestales e instalaciones ligadas a la transformación y almacenaje de productos forestales” y la misma relación de actuaciones de interés público prevista para la anterior categoría, aunque en todos los casos la parcela mínima se sitúa en 150.000 m<sup>2</sup> (p. 257-259). La noción económica de la explotación agraria que centra este análisis es especialmente evidente en esta categoría: ¿cómo se pueden explotar recursos forestales si están en crecimiento y están en explotaciones minifundistas?, ¿cuántas explotaciones tienen parcelas de 10 o 15 ha?, ¿qué entiende el legislador por “explotación”?

Las categorías de “Elevaciones topográficas de interés” y “Áreas de interés florístico” tienen en común la práctica negación del uso privado, aunque en ningún momento del conjunto del plan, incluida la memoria económica, se incluya su financiación. Así, en el caso de las primeras se enuncia que

“No se permitirán edificaciones alguna salvo aquellas no cerradas que se destinen a la interpretación y disfrute del paisaje, tales como miradores” (ibidem p. 261)

mientras que en las segundas los únicos usos contemplados son “actividades educativas, recreativas o de investigación” (ibidem p. 257). Una situación más compleja es la que se deduce del uso correspondiente a la categoría de las “Áreas de acondicionamiento y adecuación paisajística” cuyos usos no regula y sólo prevé que

“en estas áreas las administraciones promoverán intervenciones de adecuación paisajística y ambiental” (ibidem p. 264).

Pero hay otra dimensión de gran alcance relacionada con este hecho y es el tratamiento de la edificación, que puede ser muy negativo para esa estructura social que soporta los valores ambientales y patrimoniales de los Montes. La circunstancia de que en la fecha de redacción de este artículo

esté en revisión precisamente este tratamiento del hábitat rural disperso, nos aconseja no entrar en profundidad en la casuística enunciada en el "Título VI Descripción del modelo territorial propuesto" que dejaba fuera de ordenación la mayor parte de las 3.545 viviendas reconocidas por el Censo del 2011 en las secciones ubicadas en los Montes de Málaga<sup>16</sup>.

Sí podemos profundizar en este aspecto en otros elementos del PGOU. Se trata de que el concepto "Usos del suelo y la edificación" sólo se contempla en los planos homónimos correspondientes a "Medio urbano", excluyendo de este concepto toda la superficie municipal no incluida en éste. Este hecho nos lleva a la siguiente reflexión, ligada a las negaciones 2<sup>a</sup> y 3<sup>a</sup> (referidas a la huella patrimonial y a la plurifuncionalidad agraria): ¿el hábitat rural diseminado es uso urbano difuso o continuidad de un uso agrario histórico a través de la propiedad<sup>17</sup>? Evidentemente, la normativa correspondiente a este hábitat tiene una función restrictiva y no propositiva, limitándose ésta a las funciones educativas o divulgativas.

Sin embargo, algunas iniciativas están convergiendo en el reconocimiento de la actividad agraria como factor estructurador de la plurifuncionalidad de los Montes de Málaga.

## 5. Otros agentes, otras perspectivas. El sector agrario postproductivista como componente activo de los entornos urbanos

Como adelantábamos, esta minusvaloración de las actividades agrarias común a la planificación urbanística española contrasta con el enfoque de las normativas de otros países que fundamentan en la multifuncionalidad de la agricultura la articulación entre rural y urbano. Analizados por la bibliografía consultada, en su publicación de 2012, SIMÓN & al. proponen la integración de los ecosistemas agrarios en el planeamiento urbano. Sus estudios de los casos de Munich (MORÁN, 2010) y Ouist-Holland (SIMÓN, 2010) recogen un tipo de planeamiento en el que la coordinación de políticas escalares (áreas metropolitanas, planificación regional) y sectoriales (agrarias, ambientales) junto con la consideración de nuevas tendencias como la soberanía agroalimentaria, se traducen en la vinculación a la gestión de la explotación

agraria de funciones muy similares a las propuestas por el PGOU de Málaga, pero no como resultado de una asignación de categorías desde el planificador sino como reconocimiento de los valores identitarios (paisaje), patrimoniales (hábitat), de biodiversidad y de gestión del agua, que una producción agraria de calidad y cercana al mercado urbano puede llevar aparejados. Pero frente a éstos, tanto estas autoras como otros ponen de manifiesto los dos grandes obstáculos a la viabilidad de este planeamiento. Uno es la dificultad de que los propios agricultores perciban estas nuevas funciones, lo que lleva a su baja motivación en la participación en los procesos de planeamiento (PROST, 1994; SIMON, & al., 2014). El otro, el procedimiento por el que compensar económicamente a los gestores de las explotaciones agrarias por estos servicios ecosistémicos. En este sentido, la identificación de los agentes en la articulación rural-urbano es fundamental. Casos como el de San Cugat (FREIRE, 2010) revelan la dificultad de logros en la planificación cuando los movimientos ciudadanos en defensa de la protección de un determinado espacio agrario no cuentan con el apoyo de los agricultores. En este mismo sentido, el estudio de ALBERDI (2013) resalta la necesidad del consenso entre los agentes previo al planeamiento y que éste debe reflejar, así como su utilidad para precisar la relación entre los valores de conectividad socioecológica de las explotaciones y su rentabilidad real.

En el caso de los Montes de Málaga, los agentes están muy difuminados. La restricción al reconocimiento del hábitat por el PGOU podría responder a las fuertes presiones de las constructoras<sup>18</sup> para extender la urbanización por la franja de los Montes más próxima a la ciudad. Los pequeños propietarios están ajenos a la multifuncionalidad que deparan sus hermosos paisajes puntillistas (almendros en flor, huertos), la biodiversidad de sus manchones de matorral y el valor de sus producciones en el marco de los circuitos cortos de comercialización. Sin embargo, casos como los de Bodegas Victoria Ordóñez e Hijos, suponen justo lo contrario: la aplicación del *terroir* Montes de Málaga como factor que incrementa el valor de unos vinos cuya producción se basa en la combinación entre nuevos procedimientos de obtención y comercialización a viñas originarias de ese proceso de construcción del territorio de 600 años antes enunciado. Un objetivo en el que converge con la Asociación de Amigos del Parque Natural Montes de Málaga. Ésta, basándose en

<sup>16</sup> Las razones alegadas eran ("Título VI Descripción del modelo territorial propuesto" de la Memoria Propositiva, p. 40) "No ha sido delimitado ningún hábitat rural diseminado, al no estar suficientemente explícitas en la Ley las características que deberán reunir, hasta que sea reglamentariamente desarrollada la Ley en dicho sentido". La ley es la LOUA.

<sup>17</sup> RUIZ & GALDÓS (2013) recogen en el País Vasco la función

de los caseríos como factor de mantenimiento del uso agroganadero frente a las repoblaciones forestales, percibida por los habitantes de éstos como una amenaza.

<sup>18</sup> Por información oral conocemos que éstas controlan explotaciones agrarias cedidas en régimen de arrendamiento, muy próximas a la ciudad, probablemente en espera de modificaciones del PGOU.

el proyecto de ampliación de este parque natural demandado por la Junta Rectora del mismo (ver nota 6), tiene entre sus finalidades la recuperación de los valores patrimoniales del hábitat disperso como factor catalizador de la recuperación de una funcionalidad agraria cuya complejidad (valor arquitectónico del hábitat, regadíos, arboricultura, ganadería) se adapta plenamente a los requerimientos de conceptos tan novedosos como los *Rural Goods and Services*, los servicios ecosistémicos o las infraestructuras verdes.

## 6. Conclusiones

1. Los resultados del análisis geográfico regional del proceso de construcción del territorio aplicado a la relación entre la ciudad de Málaga y los Montes homónimos son idóneos para integrar la multifuncionalidad agraria en los documentos de planeamiento urbanístico de escala municipal al poner de manifiesto:

1.1. Las consecuencias de la articulación funcional (producción-comercialización mediante la economía de trata) e institucional (acceso a la propiedad), consistentes en la estructura de la parcelación y en la difusión del hábitat disperso productivo y residencial.

1.2. Las fases de esta articulación y su reflejo en el uso del espacio: exportación, subsistencia, protección hidrológico-forestal, abandono discontinuo del uso agrario y mantenimiento de la propiedad y el hábitat; uso residencial tanto para los niveles superiores de las categorías profesionales, como para la mano de obra poco cualificada que queda fuera del mercado de trabajo en los períodos de crisis.

1.3. La dimensión ambiental de estas fases: de la deforestación a los espacios naturales protegidos y a la recuperación espontánea por abandono de vegetación climática.

1.4. El juego de actores urbano-rurales en cada una de ellas: las oligarquías urbanas como decisoras de las condiciones socioeconómicas de los campesinos.

2. Aunque para el período de redacción del PGOU del 2011 de Málaga se contaba con el marco teórico de las nuevas funciones derivadas de la multifuncionalidad de la actividad agraria, reconocidas tanto en el ámbito académico como en figuras de planeamiento vigentes en otros países del entorno de la Unión Europea, que hubieran podido orientar hacia otro tratamiento los componentes socioterritoriales de los Montes de Málaga, sin embargo, la proyección a futuro de la ciudad y de su territorio ha seguido el enfoque convencional de la legislación española, que en materia

de ordenación urbana, sigue haciendo honor a su nombre y reduce a la presencia o ausencia de suelo urbano la codificación normativa de los términos municipales. Este enfoque supone que las funciones asignadas por el PGOU de Málaga a los Montes de Málaga:

2.1. Se basan en el reconocimiento de los valores ambientales y paisajísticos de éstos desligándolos de la función económica o productiva de la actividad agraria que los genera. Por tanto, el planificador prescinde del proceso (función agraria de una explotación privada) para regular únicamente sobre su resultado (uso agrario y sus connotaciones ambientales y visuales con beneficiario público).

2.2. No reconocen ni el valor patrimonial de sus construcciones residenciales, productivas e hidráulicas ligadas a las exportaciones de vino y frutos secos ni el significado que este comercio tuvo para la configuración y proyección mundial de la ciudad de Málaga y de su territorio.

2.3. Restringen el hábitat rural, en aras del control de la difusión urbana. Ello no deja de ser paradójico, puesto que los planteamientos de la conclusión 2.1. implican la supeditación de la funcionalidad agraria a las necesidades de los ciudadanos urbanos.

## Bibliografía

- ALBERDI, J. (2009): Paisaje, capacidad agrológica y conectividad en la planificación municipal. Desarrollo de una aplicación (Andoaín-Guipúzcoa). *Boletín de la Asociación de Geografía Española*, nº 50: 239-257.
- (2013): Actividad agraria y urbanización: desarrollo de un protocolo de valoración para el País Vasco. *Investigaciones geográficas* nº 59:75-93.
- AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA (2011): *Plan General de Ordenación Urbana de Málaga de 2011*. Consultado en: [http://www.malaga.eu/recursos/urbanismo/pgou\\_ap2/PGOU2011AD1.html](http://www.malaga.eu/recursos/urbanismo/pgou_ap2/PGOU2011AD1.html)
- BLANCO, R. (1997): *Un modelo de hábitat rural: El lagar de los Montes de Málaga*, Málaga, España, Ed. CEDMA.
- & LARRUBIA, R. (2008): Usos agrarios y sostenibilidad. Evaluación de la capacidad agrológica y social de la Axarquía (Málaga). *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, nº 42: 83-108.
- & GÓMEZ, M.L. (2006): Agua y sociedad rural en los Montes de Málaga. Sistemas hidráulicos en el hábitat disperso del s. XIX. *Baetica*, nº 28: 259-282.
- BERTRAND, C. & BERTRAND, G. (2006): *Geografía del medio ambiente. El sistema gtp: geosistema, territorio y paisaje*, Granada, España, Universidad de Granada.
- CASTILLO, M. J. (1996): *Espacio en orden*, Logroño, España, Ed. Universidad de La Rioja.
- CORTÉS, A. (2011): El régimen jurídico de la situación legal de fuera de ordenación. *Práctica urbanística. Revista mensual de urbanismo* nº 109: 12-20.
- DELGADO, C. (2017): Consideración y tratamiento de los paisajes agrario en los instrumentos de protección ambiental, ordenación territorial y planeamiento

- urbanístico. Cantabria (España) como caso de estudio *Boletín de la Asociación de Geografía Española*, nº 75: 373-405.
- DRANSFELD, E. (2011): Nuevos enfoques del planeamiento urbanístico. Los instrumentos de regulación y gestión desde una perspectiva alemana, *Urban*, [S.l.], nº 4: 91-105. Disponible en: <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/299>. Fecha de acceso: 06 mayo 2019
- EGMASA. CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, (2007): *Usos del suelo de ámbito municipal*, consultados en *Sistema de Información Municipal de Andalucía*, 2007 CD-Rom.
- ESPARCIA, J. & BUCIEGA, A. (2005): *New rural-urban relationships in Europe: A comparative Analysis. Experiences from The Netherlands*, Spain, Hungary, Finland and France, Valencia, España, Universitat de València e Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local.
- ESPEJO, J. L. (2016): *Factores de cambio en el paisaje agrario malagueño (1487-1540)*, tesis doctoral, disponible: <https://riuma.uma.es/xmlui/handle/10630/12670>
- FERNÁNDEZ, T. R. (2011): *Manual de derecho urbanístico*, Madrid, España, La Ley-El consultor de los ayuntamientos.
- FIRMINO, A. (2008): "Urban allotments in Lisbon, a touch of green in the city". En 31<sup>st</sup>. *International Geographical Congress, Abstracts*, (pp.133-134), Túnez, Túnez, IGC.
- FREIRE, S. (2010): "Parque rural de la Torre Negra (San Cugat del Vallés). La insostenible gravedad del planeamiento y sus efectos" en *Documentos: El espacio agrícola entre el campo y la ciudad*. <http://habitat.aq.upm.es/eacc/asantcugat.html> (NO DOI)
- GÓMEZ, M. L. (2016): "La montaña mediterránea periurbana como espacio de frontera urbano-rural. El caso de los Montes de Málaga". EN J. A. MÁRQUEZ & J.M. JURADO & F. PAZOS (Eds.) *Desarrollo local en territorios de fronteras*, (pp. 1-11), Huelva, Universidad de Huelva.
- LÓPEZ DE COCA, J. E. (1977): *La tierra de Málaga a fines del siglo XV*, Granada, España, Ed. Universidad de Granada.
- (1997): "La uva pasa de Málaga y su exportación por vía marítima (s. XV y XVI)". En L. BALLETO (Ed.) *Oriente e Occidente tra Medioevo ed Età Moderna. Studi in onore di Geo Pitarino* (pp. 687-716), Génova, Italia: Universidad di Genova.
- (2001): "Granada y la ruta de Poniente: El tráfico de frutos secos (s. XV y XVI)". En A. MALPICA. (Ed.), *Navegación marítima del Mediterráneo al Atlántico* (pp. 149-177), Granada, España, Ed. Universidad de Granada.
- MATA, R. & YACARÁN, C. (2016): "Patrimonialización local del paisaje agrario periurbano. La experiencia del parque agrario de Fuenlabrada (Comunidad de Madrid)". En A. RUIZ & M. SERRANO DE LA CRUZ & J. PLAZA (Eds.), *Treinta años de Política agraria Común en España. Agricultura y multifuncionalidad en el contexto de la nueva ruralidad* (pp. 799-814), Ciudad Real, Grupo de Geografía Rural de la Asociación de Geógrafos Españoles.
- MATARÁN, A. (2013): Participación social en la protección activa de los espacios agrarios periurbanos: un estado de la cuestión. *Boletín de la Asociación de Geografía Española*, nº 63: 54-79.
- MORÁN, N. (2010): Perspectiva Munich. "El anillo Verde como herramienta de protección del paisaje rural y de freno al crecimiento urbano disperso. Un espacio de integración de las funciones paisajística, productiva, ecológica y recreativa al servicio de la ciudad", *Documentos, El espacio agrícola entre el campo y la ciudad*. <http://habitat.aq.upm.es/eacc/amunich.html> (NO DOI).
- & al. (2017): Challenges for the revitalization of peri-urban agriculture in Spain: Territorial analysis of the Madrid and Oviedo metropolitan areas. *Moravian Geographical Reports Volumen XXV nº 3*: 192-207.
- Naturaleza territorio y ciudad en un mundo global*. Actas del XXV Congreso de la ASOCIACIÓN DE GEÓGRAFOS ESPAÑOLES, Madrid, Asociación de Geógrafos Españoles, Dpto. de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid y Servicio de Publicaciones de la UAM, Madrid.
- NAVALÓN, R. (1994): Notas sobre el régimen urbanístico del medio rural. El tratamiento del suelo no urbanizable en el planeamiento de los municipios turísticos alicantinos. *INVESTIGACIONES GEOGRÁFICAS*, nº 12: 133-146.
- PAREJO, A. (2009): *Historia económica de Andalucía contemporánea*, Madrid, España, Ed. Síntesis.
- PELLEJERO, C. (1991): *La filoxera en Málaga*. Málaga, España, Ed. Arguval.
- PERLES, M. J. & al. (2017): "Itinerario por el Torcal de Antequera y los Montes de Málaga". En J.D. Ruiz, & F.B. Galacho & J. F. Martínez: *Itinerarios geográficos por la provincia de Málaga*. (pp. 249-336) Málaga, España, Ed. Universidad de Málaga.
- PROST, B. (1994): L'agriculture periurbaine: analyse d'une marginalité. *Bulletin de la Association de géographes français*, 71: 144-151.
- RUIZ, J. M. (2018): *Málaga de musulmana a cristiana*, Granada, España, Ed. Universidad de Granada.
- RUIZ, E. & GALDÓS, R. (2013): Actividad agraria y paisaje. la ganadería, clave en la conservación del paisaje vasco-atlántico. *Boletín de la Asociación de Geografía Española*, nº 63, pp. 379-398.
- SEGRELLES, J. A. (2015): Agricultura periurbana, parques naturales agrarios y mercados agropecuarios locales: una respuesta territorial y productiva a la subordinación del campo a la ciudad. *Scripta Nova*, Volumen XIX, nº 502: 1-35.
- SENCIALES, J. M. (2014): "Un paisaje hecho en la historia" en *Agua, territorio y ciudad. Málaga industrial y portuaria*, (pp. 14-34). Sevilla, ESPAÑA, Ed. Cons. de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
- SIMÓN, M. (2010): "Gestión de bienes y servicios rurales en OostZuidHolland (Países Bajos). El papel clave de la agricultura multifuncional para preservar el paisaje, favorecer la biodiversidad y mejorar la calidad de vida de los habitantes". Documentos: El espacio agrícola entre el campo y la ciudad <http://habitat.aq.upm.es/eacc/aostzuidholland.html> (No DOI).
- & ZAZO, A. & MORÁN, N. (2012): Nuevos enfoques en la planificación urbanística para proteger los espacios agrarios periurbanos. *Revista Ciudades*, nº 15: 150-162.
- & ZAZO, A., & MORÁN, N. & HERNÁNDEZ, V. (2014): Pathways towards the integration of periurban agrarian ecosystems into the spatial planning system. *Ecological Processes*, 3: 13, sin paginado.
- VILJOEN, A. & BOHN, K. (2006): Paisajes Urbanos Productivos Ininterrumpidos: la agricultura urbana como una infraestructura esencial, *Revista de agricultura urbana*, 4, 34-36. [http://www.actaf.co.cu/revistas/revista\\_au\\_1-18/rau15/16londres15.pdf](http://www.actaf.co.cu/revistas/revista_au_1-18/rau15/16londres15.pdf) (No DOI).

## Listado de siglas

- INE: Instituto Nacional de Estadística  
 PGOU: Plan General de Ordenación Urbana  
 POTAUM: Plan de Ordenación del Territorio para la Aglomeración Urbana de Málaga

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LII, Nº 204, verano 2020

Págs. 247-262

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.204.04>

CC BY-NC 4.0



# Integración urbanística de proyectos y planes portuarios en Las Palmas de Gran Canaria (1883-1991)

Antonio A. RAMÓN-OJEDA  
Alejandro GONZÁLEZ-MORALES<sup>1</sup>

Departamento de Geografía. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

**RESUMEN:** Dentro del proyecto *Global South. Puertos y desarrollo económico y social en el Atlántico Meridional*, investigamos las transformaciones inducidas mutuamente entre el puerto y la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria. Estudiamos el crecimiento y expansión tanto del puerto como de la ciudad para intentar comprender cómo se articula el espacio de confluencia entre ambos. Nos planteamos la siguiente hipótesis: la relación entre la ciudad y su puerto ha evolucionado durante todos estos años, no sólo en el plano material o físico, sino incluso a nivel conceptual en cuanto a cómo son entendidos ambos espacios por sus respectivos planes y proyectos de construcción. Queremos saber si la transformación observada en el ámbito de confluencia del puerto y la ciudad obedece a la forma en que han sido concebidos ambos espacios. Para ello, consultamos los planes y proyectos que han definido el origen y desarrollo del puerto, así como los planeamientos de la ciudad desde 1898 hasta la actualidad. Hemos llevado a cabo un trabajo de análisis sobre la evolución del planeamiento urbanístico y portuario para determinar si se ha producido un cambio en el paradigma o forma de enfocar estos documentos, cómo se ha producido esta evolución y qué momentos han sido claves en dicho proceso.

**PALABRAS CLAVE:** Proyectos y planes; Espacio urbano-portuario; Diálogo puerto-ciudad; Paradigma.

Recibido: 14.01.2019; Revisado: 25.02.2019

Correo electrónico: [toni.ramon@ulpgc.es](mailto:toni.ramon@ulpgc.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4578-5185>;

Correo electrónico: [Alejandro.gonzalez@ulpgc.es](mailto:Alejandro.gonzalez@ulpgc.es) Nº ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2659-9678>

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

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca dentro del proyecto de Global South. Puertos y desarrollo económico y social en el Atlántico Meridional (1850-1910). HAR2015-64044-R MINECO/FEDER, UE.



## Territory, town and habitat in 2011 Malaga Urban Planning: farming and urban planning in Málaga Hills

**ABSTRACT:** Inside the Global project South. Ports and economic and social development in the Southern Atlantic Ocean we investigate the mutually induced transformations between the port and the city of Las Palmas de Gran Canaria. We study the growth and expansion of both, the port and the city, to try to understand how the space of confluence between one and the other is articulated. We propose the following hypothesis: the relationship between the city and its port has evolved during all these years, not only in the material or physical plane, but also at a conceptual level as to how both spaces are understood by their respective plans and projects. We want to know if the transformation observed in the area of confluence of the port and the city is due to the way in which both spaces have been conceived. For this, we consult the plans and projects that have defined the origin and development of the port, as well as the planning of the city from 1898 to the present. We have carried out an analysis work on the evolution of urban and port planning to determine if there has been a change in the paradigm or way of focusing these documents, how this evolution has occurred and what moments have been key in that process.

**KEYWORDS:** Projects and plans; Urban-port space; Port-city dialogue; Paradigm.

### 1. Introducción

Hasta el siglo XIX el crecimiento de la ciudad de Las Palmas se vio limitado debido a las poco alentadoras condiciones fisiográficas, pero sobre todo económicas (MARTÍN, 2001). Sin embargo, la construcción del puerto a partir de 1883 generó un crecimiento muy importante de la capital (BURRIEL, 1974, CÁCERES, 1980), haciendo crecer el barrio de La Isleta<sup>2</sup> hasta convertirlo en un polo de atracción para la ciudad histórica (FIG. 1), constreñida hasta ese entonces

en los barrios de Vegueta y Triana. Desde ese momento comienza una historia de relación entre la ciudad y su puerto. Esta relación se mantiene mientras se produce la formación urbana de la ciudad baja, es decir, hasta aproximadamente la década de 1970; luego, ya consolidada esta parte de la ciudad, se entra en otra fase de transformación-adaptación a los intereses de ambos espacios.

De hecho, el presente estudio se cierra con el final del siglo XX porque desde hace aproximadamente 30 años la franja litoral colindante con el puerto no

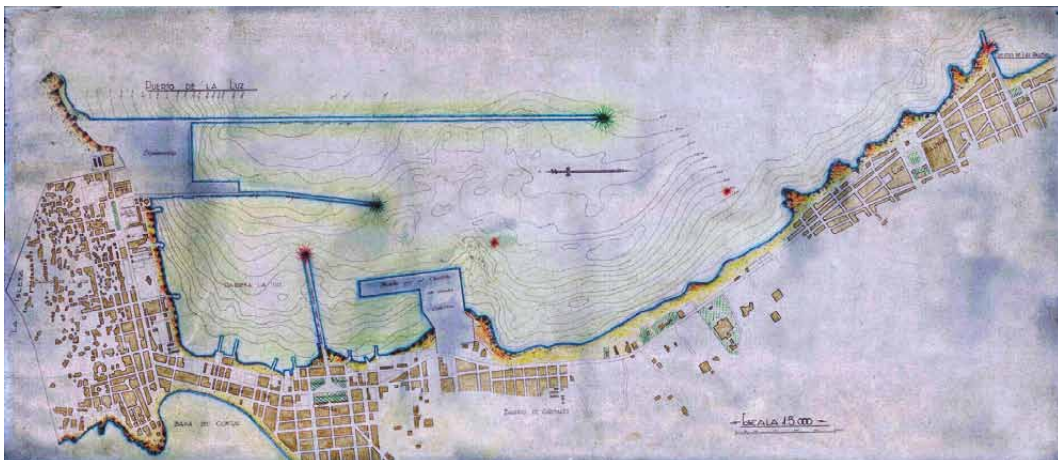


FIG. 1/ Mapa de Las Palmas de Gran Canaria y su puerto (1940)<sup>3</sup>.

Fuente: Archivo de la Autoridad Portuaria de Las Palmas.

<sup>2</sup> Plan General de ampliación del Puerto de La Luz (1947) de Pedro Morales, Foto en anejo 3. Vista del barrio de La Isleta ya muy consolidado.

<sup>3</sup> Se aprecia el crecimiento de los barrios de Santa Catalina y La Isleta junto al puerto de La Luz. Al sur (derecha en la

imagen), se ve dónde empieza la ciudad vieja (indicado como Puerto de Las Palmas). La carretera del puerto (hoy calles urbanas como León y Castillo, Albareda y Juan Rejón) sirvió como elemento que vertebró el crecimiento de la ciudad.

ha experimentado transformaciones significativas en su estructura urbana. En tal sentido, se justifica que el periodo de estudio sea desde finales del siglo XIX (inicio de las obras portuarias) hasta la consolidación de la ciudad baja en contacto con el puerto, hecho que sucede en la década de 1970.

El presente trabajo es un análisis diacrónico de los proyectos y planes portuarios y urbanísticos de Las Palmas de Gran Canaria que se efectúa con el objetivo de entender el diálogo que se ha establecido entre ambos espacios desde la proyección técnica de los mismos. Se pretende analizar la evolución conjunta de ambas realidades estudiando para ello los planes y proyectos sobre los que se han gestado sus respectivos procesos de expansión. Partiendo de la hipótesis de que existe una influencia directa en el desarrollo del puerto y de la ciudad, nos interesa conocer cómo ha sido el proceso de integración entre ambos y, especialmente, en el espacio de confluencia. En este sentido, se quiere comprobar si ha existido una evolución del rol que el puerto juega en relación al diseño y expansión de la trama urbana, cómo han evolucionado ambos y si desde el mismo proceso de planeamiento o diseño se ha producido una integración de estos espacios.

Planteamos que ha existido un cambio de paradigma en la producción del espacio de confluencia entre el puerto y la ciudad, llegando incluso a afectar a la forma en la que se interpreta la relación mutua entre ambos por parte del proyectista o del planificador. En otras palabras, analizamos cómo han sido “pensados” estos espacios, y si la ciudad y la interacción del puerto con su entorno se han adoptado como criterio de base en la planificación.

El puerto es una realidad geográfica que juega un papel fundamental en los transportes y la logística y, por tanto, su finalidad es sobre todo económica. En términos de la memoria del proyecto de “Nuevo muelle por el Castillo de Santa Catalina”, el puerto es una “estación comercial”; pero al mismo tiempo constituye un polo de atracción para la expansión de la ciudad, llegando con el tiempo a conformar parte del paisaje urbano en el que acaba por integrarse. Cuando esto sucede, se genera un espacio tensionado (DELGADO, 1998), donde aparecen conflictos entre la trama urbana, como lugar de residencia, y el recinto portuario, que juega un papel esencialmente funcional. A medida que este último crece, se establecen en él actividades de naturaleza industrial que comienzan a resultar incompatibles con el desarrollo urbano, al que sin embargo y contradictoriamente atrae.

En efecto, durante buena parte de la historia del puerto, esta manifiesta incompatibilidad no fue

ni un condicionante para su crecimiento, ni un aspecto valorado de forma especialmente negativa por la ciudadanía (SUÁREZ, 2005). De hecho, la ciudad creció hacia su puerto como si las actividades que en éste se desarrollaban no le afectasen o incomodasen. En este marco, la compatibilidad de usos no era uno de los criterios de planificación considerado por parte de los redactores de los distintos proyectos y planes sobre los que se expandió el puerto. Sin embargo, este enfoque fue variando con los años, de tal manera que, al comienzo prevalecía casi exclusivamente el criterio funcional a la hora de planificar las infraestructuras portuarias, pero con el tiempo la planificación se hizo bajo preceptos más globales, de manera que hoy en día existe una mayor integración entre la actividad portuaria y los intereses urbanos.

Es precisamente este proceso de transformación, física, pero también conceptual, el que analizamos en el presente trabajo. Para ello, hemos acudido a fuentes básicas como son: el archivo de la Autoridad Portuaria de Las Palmas, la Oficina de Planeamiento del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, Museo Canario, fondo cartográfico y fotografías aéreas del Departamento de Geografía, fototeca del Cabildo de Gran Canaria (a través de la IDE Canarias), fondo fotográfico de la FEDAC, archivo digital de hemeroteca de la aplicación Jable (ULPGC), Delegación de Hacienda y Archivo Histórico Provincial. Nos apoyamos en documentación cartográfica y fotográfica, complementada con documentos de planeamiento, correspondencia oficial, artículos de prensa, documentos de tramitación, y otros a los que hemos tenido acceso en los anteriores organismos.

Por supuesto, la consulta de los diferentes proyectos y planes de desarrollo, especialmente del puerto, pero también de la ciudad, han sido fundamentales para la realización del presente estudio.

Asimismo, también resultan de interés publicaciones de investigadores como MARTÍN GALÁN (2001 y 2007); HERRERA PIQUÉ (1978 y 2008); CÁCERES MORALES (1987); HOLM (2013), entre otros.

El trabajo se presenta dividido en cinco apartados: el primero es una introducción que pretende definir el objeto y ámbito de estudio, así como nuestro planteamiento, hipótesis y también la metodología y fuentes empleadas. En un segundo apartado se realiza una aproximación al marco geográfico e histórico para poner al lector en antecedentes. Asimismo, también hemos incluido una breve relación y valoración de las principales fuentes empleadas en el estudio: los proyectos y planes del puerto de La luz y Las Palmas.

Finalmente, el apartado cuarto constituye el *corpus* central, con el que repasamos cómo ha evolucionado la relación puerto-ciudad, según un proceso que hemos dividido en tres etapas: una primera etapa “proyectista”; una segunda de planificación esencialmente económica de base industrial y una tercera urbanística o post-industrial, donde se incorpora el puerto como espacio de ocio y esparcimiento de la ciudad en el marco de una economía *terciarizada*. Finalmente, exponemos unas conclusiones extraídas a partir de la elaboración y desarrollo de la investigación.

## 2. La planificación del puerto y la ciudad

La Autoridad Portuaria de Las Palmas mantiene en sus archivos los diferentes proyectos y planes que han servido para los desarrollos portuarios. Estos constituyen una fuente documental esencial en el presente estudio y son los que a continuación se relacionan ordenados cronológicamente y referidos de manera abreviada por el nombre de sus redactores (Fig. 2)<sup>4</sup>:

El primer proyecto para el puerto de La Isleta fue obra de Clavijo y Pló, pero nunca se concretó. Sí lo hizo el de Juan León y Castillo, artífice del puerto de refugio (1881), para el que contó con la opinión de los marineros y hombres de la mar, a los que reunió para comentar su propuesta (CIRILO, 1947: 51).

En 1910, el Ingeniero Jefe de Puertos Eugenio Suárez Galván se encargó de redactar el Plan de mejoras del Puerto de La Luz. Pero intervino el Ramo de Guerra y se creó una comisión mixta, resultado de lo cual se encargó al Comandante Carreras Irigorri que presentase una propuesta acorde a los intereses del Ministerio de Marina. Ante dicha comisión se presentaron tres alternativas, la de Suárez Galván, la de Carreras Irigorri y un plan consensuado, resultando elegido este último. Se redactó bajo criterios económicos y militares.

En 1916 el ingeniero Jaime Ramonell Obrador redactó un Plan de servicios del Puerto sobre base de la comisión mixta de los Ministerios de Marina y Fomento ya comentada. Ramonell asumió las propuestas precedentes, a las que añadió, tal como se le había encomendado, un proyecto de carretera para unir el puerto con la ciudad. Este elemento será esencial en el desarrollo urbano. Hoy día constituye las calles León y Castillo, Albareda y Juan Rejón.

Entre 1924 y 1927 se redactaron los proyectos concernientes al relleno del por entonces muelle Primo de Rivera y dique de la COPPA. Participan en él tres ingenieros: Acedo, Artiles y Rodríguez Rodas. Este último presenta también una propuesta de urbanización para el barrio de La Isleta (Memoria del Puerto de La Luz, 1928) (Fig. 3). Nunca llegó a materializarse.

1881	Proyecto de Juan de León y Castillo (copia en el Museo Canario)
1910	Plan de Mejoras del Puerto de La Luz (Suárez Galván)
1913	Modificado del proyecto por Suárez Galván y Carreras Irigorri
1916	Plan General de Servicios del Puerto de La Luz (Ramonell Obrador)
1924-1927	Proyecto de rellenos del muelle General Primo de Rivera de Acedo, Artiles y Rodríguez Rodas
1937	Plan de obras en el Puerto de La Luz o Plan Conesa
1947	Plan General de Ampliación del Puerto de La Luz (Morales)
1954	Plan de obras, instalaciones, material y medios auxiliares de La Luz o Plan Picó
1960-62	Plan General de Ordenación del Puerto de La Luz de Granda (y Plan Canarias)
1964	Plan General de Ordenación y Obras de los Puertos de La Luz y Las Palmas y anteproyecto de la Dársena Exterior-Primera fase o Plan Vigueras
1971	Plan de las obras de infraestructura del puerto o Plan Argenti Ulloa
1982	Plan General de Actuación de Fernando Navarro Miñón
1991	Plan Especial de la zona de servicio del Puerto de La Luz. José M <sup>a</sup> Hernández León

Fig. 2/ Relación de planes y proyectos portuarios de carácter general (1881-1991)<sup>5</sup>.

Fuente: Elaboración propia a partir del archivo de la Autoridad Portuaria de Las Palmas.

<sup>4</sup> Normalmente aparecen firmados por el Ingeniero Director del Puerto.

<sup>5</sup> Se ha establecido esta fecha por ser un momento en el que la ciudad baja, en contacto con el puerto, se encuentra definitivamente

consolidada. En cualquier caso, los documentos recientes pueden ser consultados a través de la web:

<http://www.palmasport.es/>.

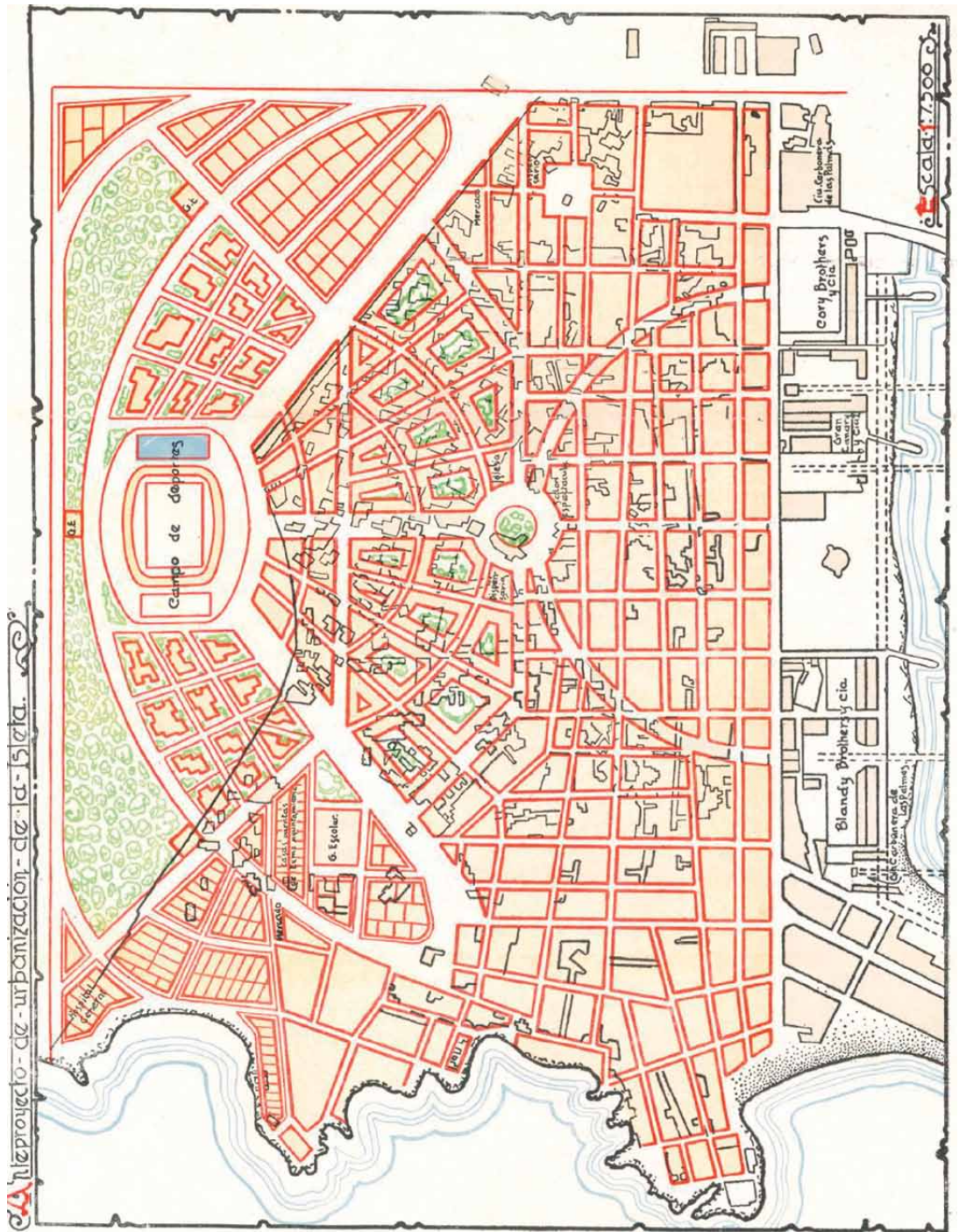


Fig. 3/ Anteproyecto de urbanización de La Isleta por Julio Rodríguez Rodas.

Fuente: Memoria del Puerto de La Luz. 1928.

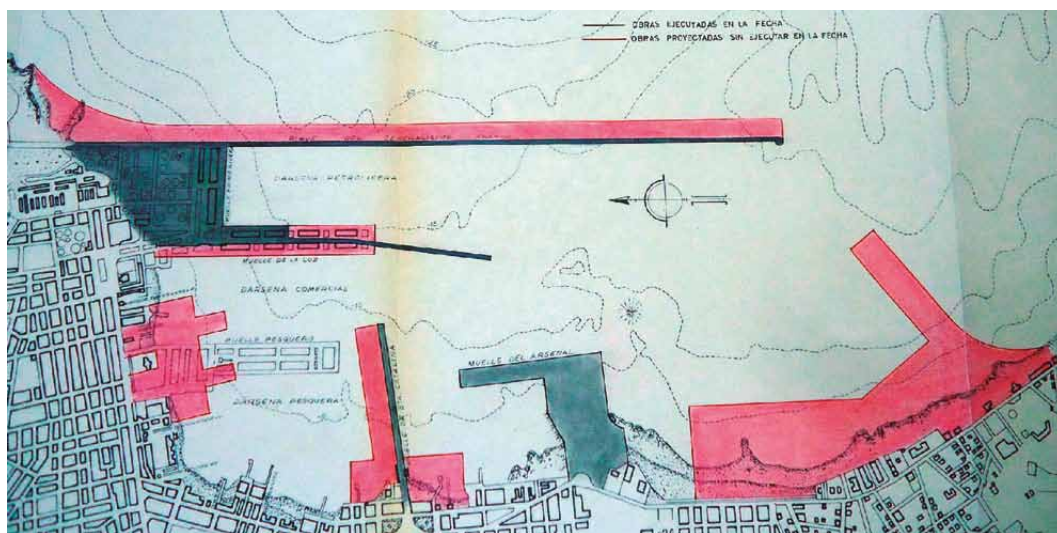


Fig. 4/ Propuesta de Pedro Morales Plequenzuelo para el Plan General de Ampliación del Puerto de La Luz (1947).

Fuente: Memoria del Plan Modesto Viguera (1964). Archivo de la Autoridad Portuaria de Las Palmas.

En 1932 Antonio Artilles redactó el proyecto del muelle frutero (1937), que sería rápidamente incautado y convertido en base naval (1940). A día de hoy representa una de las reclamaciones más insistentemente solicitada por la ciudad.

En 1937 se aprueba el Plan de obras en el Puerto de La Luz de Pérez Conesa, si bien éste tiene nula incidencia sobre la ciudad, pues planteaba únicamente el ensanche del Muelle de La Luz, sin que la actuación tuviera efectos sobre la trama urbana.

Lo contrario puede decirse del Plan General de Ampliación de Pedro Morales (1947), que comprendía no sólo obras estrictamente portuarias, entre ellas el ensanche del muelle de Santa Catalina y los muelles de ribera contiguos, sino también obras de urbanización y edificaciones y servicios, aunque todos destinados a actividades propias del puerto. Morales planteó una red de alcantarillado, edificio para la Junta, e incluso la urbanización de terrenos en La Isleta. Además, también planteó una explanada y dique que habría supuesto la transformación de la franja litoral comprendida entre la playa de Las Alcaravaneras y el Barranquillo don Zoilo (calle Juan XXIII) (Fig. 4).

El Plan de 1954 de Rafael Picó estaba centrado en el litoral ubicado entre Santa Catalina y el

muelle pesquero. Este último era una prioridad ante los nuevos acontecimientos internacionales y el incremento de la actividad pesquera que venía produciéndose ya desde finales de los años 30, repuntando luego al finalizar los conflictos bélicos (Plan Conesa, 1937; Informe del Ingeniero Director Caballero de Rodas<sup>6</sup>, 1939).

El comienzo de la década de 1960 es especialmente importante, como luego tendremos ocasión de desarrollar más detenidamente. De una parte, se redacta un proyecto de ampliación del puerto, casi un esbozo, dentro del marco del Plan de Estabilización Económica o Plan Ullastres. Por otra parte, y casi al mismo tiempo, Granda Villar, como Ingeniero Jefe, redacta el Plan General de 1962, encargado por la Superioridad. Se centró principalmente en dar soluciones a las necesidades más perentorias, y en consecuencia planteaba un gran muelle pesquero, que iría localizado próximo a la zona del mercado del puerto y por tanto en la confluencia con la trama urbana<sup>7</sup>. La propuesta era claramente económica y olvidaba considerar el entorno urbano de su emplazamiento, con el que entraba en conflicto.

Tras el rechazo que supuso el plan de 1962 por múltiples y diferentes agentes sociales, el recién

<sup>6</sup> Informe relativo a las distribuciones posibles de servicios en el Puerto de la Luz. Caballero de Rodas. 1940.

<sup>7</sup> El antes referido informe de Caballero de Rodas (1940) llegó a proponer la construcción de un muelle de ribera entre el arranque norte de la base naval y el muelle Santa

Catalina para la flota pesquera, e incluso habilitar el Muelle Virgen del Pino para esta actividad. Pero este proyecto chocó con los intereses del Ministerio de Aviación y su muelle de hidroaviones, por lo que no llegó a materializarse.

nombrado Ingeniero del Puerto, Modesto Viguerras, fue el encargado de diseñar un nuevo plan que contemplara la propuesta de ampliación del dique exterior, así como un emplazamiento menos molesto para las actividades pesqueras. Este documento fue redactado en un tiempo record, pues Viguerras es nombrado en septiembre de 1963, el plan sale a información pública según anuncio en el BOP de 23 de marzo de 1964 y se aprueba en julio de ese mismo año.

Los siguientes planes son de escasa entidad y corresponden a 1971 (Argenti Ulloa) y 1982 (Navarro Miñón). Coinciden justo con el momento de transición que marca la Ley del Suelo de 1975-76, que como más adelante se verá, resultará trascendental en la nueva concepción del planeamiento al adoptar una visión más integral. Los planes sucesivos corresponden a una época en que la Ciudad Baja está perfectamente definida y acotada, y apenas hay crecimiento urbano en el ámbito que nos ocupa, pero sí una transformación del mismo que obedece a su adaptación a los nuevos intereses urbano-portuarios, especialmente en el entorno del parque Santa Catalina, la base actual de cruceros.

Durante este período de 100 años, en los que se construye la trama urbana junto al área portuaria, la ciudad redactó seis planes que pueden ser calificados como de “generales” para el conjunto de la urbe: En 1898, el de Laureano Arroyo; en 1911 el de Fernando Navarro; en 1922, el firmado por Miguel Martín-Fernández y en 1944 el de Secundino Zuazo, posteriormente modificado por Antonio Cardona, quien casi rehízo por completo la propuesta de Zuazo (MIRALLAVE, 1990) redactando un nuevo plan, el quinto, aprobado en 1952. En 1962 Guerrero Aroca y Sánchez de León firman un Plan General con el que se acaba por consolidar la ciudad baja. Aunque en 1972 el Ayuntamiento aprobó el avance de un nuevo Plan, éste sería pospuesto hasta 1978 debido a la aprobación de la Ley del Suelo de 1975. Su incidencia sobre el espacio urbano-portuario sería mínima al haberse producido ya la colmatación del mismo.

Por tanto, el de 1970 será un decenio clave, más en el cambio de paradigma en la forma de entender la relación puerto-ciudad, que en la producción urbana, que como hemos dicho estaba prácticamente definida por ese entonces.

En este sentido, el Plan Especial de la zona de servicio del Puerto de La Luz, redactado por José M<sup>a</sup> Hernández León y aprobado en 1991, confirma el nuevo enfoque planificador. Es el primero de su naturaleza que contempla expresamente la relación puerto-ciudad, lo hace en un apartado homónimo, el 2.2.4 de la memoria, en el que se

considera, eso sí, escuetamente, el PGOU de la ciudad y las infraestructuras viarias.

Desde este momento los planes portuarios y urbanos tendrán una mayor integración. La década de 1980, pero sobre todo la que arranca con este plan de 1991, marcan ya el período de transformación del espacio urbano-portuario, que se irá adaptando cada vez más a sus nuevas funciones, relacionadas con una economía terciarizada. Desde este momento se inicia un nuevo diálogo entre ambas realidades resultado del cuál es la transformación del litoral capitalino en su contacto con el puerto. En esta etapa no hay nuevo crecimiento urbano litoral, pero sí estrategias orientadas a alcanzar una mayor relación entre los espacios urbanos y portuarios (DEL NERO, 2007 y 2008). El puerto ahora crece hacia la península del Nido, alejándose de la ciudad y permitiendo nuevos proyectos urbanos en la zona del istmo (GONZÁLEZ & ARMENGOL, 2006), especialmente en el entorno del muelle de Santa Catalina, hoy base de cruceros: rehabilitación de los viejos almacenes portuarios de Elder y Miller, construcción del intercambiador del transporte urbano y el Parque Islas Canarias, nuevo centro comercial El Muelle o el más reciente acuario Poema del Mar, entre otras intervenciones orientadas todas ellas a crear espacios de ocio muy vinculados con el turismo de cruceros.

### 3. La evolución “urbanística” de los proyectos y planes portuarios

Mediante el análisis de los diferentes planes y proyectos redactados en relación a las obras del puerto de La Luz es posible estudiar el cambio de paradigma y enfoque, incluso de objetivos esenciales que cada uno de estos documentos técnicos emplea como base estratégica para exponer sus planteamientos. Parece claro que existe una etapa que, siguiendo la nomenclatura de la Ley del Suelo de 1976, podemos definir como socio-económica, por ser éstos los criterios fundamentales a la hora de abordar tanto proyectos, como planes. Existe luego una segunda etapa más integradora, que según el mismo texto debería ser referida como de “planeamiento físico”, pero que preferimos denominar como “urbanística”, por existir precisamente una ordenación urbanística del territorio, en términos de la propia Ley de 1976.

Pero también observamos una evolución en la forma de enfocar los planes de crecimiento del puerto que nos lleva a diferenciar dos subetapas dentro de la fase que hemos denominado socio-económica, de manera que finalmente podemos establecer la siguiente periodización.

### 3.1. La etapa “proyectista”. 1881-1937

A lo largo de esta fase observamos la existencia de una cierta planificación, pero la transformación territorial se ejerce principalmente desde la redacción y diseño de proyectos. Éstos, son documentos esencialmente de ingeniería fundamentados casi en exclusiva sobre las estadísticas de tráfico de buques, mercancías y pasajeros como justificación de las obras de mejora y crecimiento del puerto. Son, por tanto, criterios claramente socioeconómicos los que imperan a la hora de diseñar los crecimientos portuarios.

Entre los documentos de planificación de esta etapa estarían los referidos de León y Castillo (1881); Los planes de Suárez Galván (1910 y 1913, este segundo en colaboración con Carreras Irigorri); el Plan Ramonell (1916) y los proyectos y planes de la triada Acedo, Artilles y Rodríguez Rodas (1927).

Es interesante observar cómo los proyectos conjuntos de Acedo, Artilles y Rodríguez Rodas hacían especial hincapié en la solicitud de “un paseo para coches, tan necesario en la ciudad y jardines que proporcionen al público comodidad y acaben de alegrar el ambiente agradable de los puertos con su intensivo trabajo encuadrado por el mar”. Asimismo, proponen un paseo marítimo al sur del castillo de Santa Catalina, que estaba ubicado donde hoy se encuentra el arranque de la base naval. Esta propuesta, junto con la urbanización de la explanada de Santa Catalina, también de estos autores, sería de las pocas iniciativas que desde planes o proyectos del puerto planteaban en esta etapa el diseño de elementos propios para la ciudad. Ni siquiera la vía de servicio proyectada con antelación (R.O. de 20-1-1854) era un elemento urbano, aunque al final acabara traspasándose a la municipalidad.

Respecto a la carretera del Puerto, cabe señalar que el proyecto de Ramonell para la construcción de esta vía es recogido por Miguel Martín-Fernández en el plano que realizara para el Plan General Urbano en 1922, y que la vía acabaría por convertirse en un elemento clave en la vertebración de la ciudad baja, lo que constituye un hecho sobradamente conocido (MARTÍN, 2001).

Urbanísticamente, a esta etapa corresponden los planes de Arroyo (1898), Fernando Navarro (1911) y Miguel Martín (1922), que conceptualmente resultan muy diferentes. El primero responde a los cánones clásicos del ensanche. Arroyo diseña dos

“ciudades”: la zona vieja, que corresponde con Las Palmas, al sur y la nueva ciudad portuaria, al norte.

La parte vieja queda articulada en torno a los tres ejes viarios principales paralelos a la costa: Triana, Cano-Viera y Clavijo y San Francisco-Pérez Galdós, calles que tendrán prolongación hacia el norte por León y Castillo, Perojo y Paseo de Tomás Morales, respectivamente. En este sector la interacción de la trama urbana con el puerto es prácticamente inexistente. Por el contrario, al norte Arroyo planifica una nueva trama urbana, parcialmente sustentada en el eje que marca el dique transversal del muelle de Santa Catalina. Esta nueva ciudad queda trazada en tres unidades, de las cuales, la central (barrio de Santa Catalina) se configura en torno a un nuevo viario cuya calle principal es prolongación del muelle (actual calle Ripoche). Partiendo de éste, Arroyo traza una alameda en dirección este-oeste que finalizaría en una iglesia en el extremo opuesto al propio muelle (nunca construida). Esta calle vertebraba la retícula tanto al norte, como al sur, definiendo por tanto la trama urbana de este sector de la ciudad.

Pero incluso en la “ciudad portuaria” existen dos ámbitos diferenciados. En el istmo y hasta los arenales de Santa Catalina, se proyecta una trama reticular ordenada ortogonalmente. En cambio, en La Isleta, la proliferación de chozas que son el resultado del asentamiento espontáneo y rápido que produjo la llegada de población atraída por las obras del puerto (MEDINA, 1996) supuso un problema finalmente no resuelto y que derivó en una trama irregular que aún hoy día se mantiene. Además, Arroyo pasa por alto el espacio existente entre ambos núcleos, el puerto y la ciudad vieja, consolidando de esta manera dos núcleos diferenciados.

Fernando Navarro tiene una visión del todo continuista y apenas aporta novedad alguna sobre lo diseñado por Arroyo, al menos en su Plan General, en el que mantiene las mismas directrices de su predecesor. En cambio, en un proyecto suyo de 1914 para la ampliación del Parque San Telmo, el por entonces arquitecto municipal ya advierte que

“la Ciudad de Las Palmas es, y deberá ser en lo futuro, esencialmente marítima, desarrollándose por las playas hasta formar un solo núcleo con su puerto”.

Esta frase queda consignada en la memoria del proyecto, bajo el epígrafe “Preliminares”<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Ocupación de terrenos ganados al mar para ensanche del parque San Telmo. Peticionario: Ayuntamiento de Las Palmas. concesiones administrativas, caja 66 - Legajo 61.

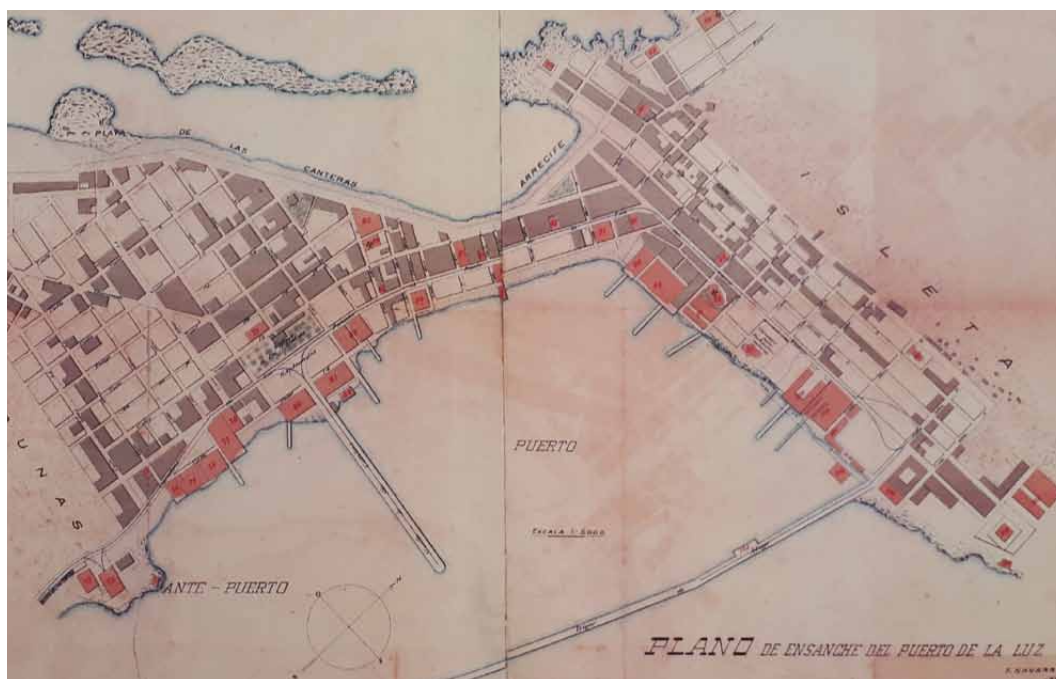


FIG. 5/ Plano de Fernando Navarro donde ordena los barrios de Santa Catalina y La Isleta. Se pueden observar construcciones ya edificadas y también las manzanas planificadas.

Fuente: Tous & HERRERA, 1995.

Por otra parte, el planteamiento de Miguel Martín (1922) se centra sobre todo en el espacio vacío que habían dejado Arroyo y Navarro, esto es, sobre los barrios de Arenales-Alcaravaneras. Para Mesa y López diseña un eje paralelo al reticulado propuesto por Arroyo y el barrio se iría consolidando en las tres siguientes décadas según el damero planificado, mientras que en el sector intermedio entre “ambas ciudades”, Martín diseña una ciudad jardín sobre lo que era el barrio de los hoteles, intentando seguir los esquemas orgánicos imperantes en la época y dictados por Ebenezer Howard. La trama del barrio de Mesa y López, al seguir la retícula en damero definida según el eje del muelle Santa Catalina, mantiene una vinculación directa con el puerto. Además, la avenida principal homónima es paralela a la calle Ripoché y su arranque se produce en la base del muelle frutero Virgen del Pino, que se construyó en 1937, y sobre el viario que durante las obras se utilizó para el transporte de arena. De hecho, y aunque el proyecto del puerto es de 1934 y por tanto posterior al planeamiento de Martín, sin embargo, éste en su planificación ya dibuja un dique justo donde luego se construiría efectivamente la actual base naval. Sobre este dique vertebró Martín la totalidad del barrio.

Por el contrario, la Ciudad Jardín manifiesta escasa interacción con el litoral y, por extensión, con el puerto, cuyas obras prácticamente finalizaban en el anteriormente referido muelle frutero (hoy base naval), mientras que el barrio de Ciudad Jardín comienza justo al sur de este último. El diseño aquí es orgánico, predominando las viviendas unifamiliares en parcelas independientes y manzanas que, aunque geométricas, rompen la linealidad que se observa en el barrio de Santa Catalina-Mesa y López. Miguel Martín se centra especialmente en el espacio de expansión urbana, casi no dice nada sobre la ciudad antigua, esto es Vegueta-Triana, y ni tan siquiera hace alusión a La Isleta, que no toma en consideración en su plan.

Durante esta misma etapa es significativo el ordenamiento del barrio de Santa Catalina que se lleva a cabo por parte de Fernando Navarro en su Plan de 1911 (FIG. 5), que juntamente con la propuesta de Rodríguez Rodas para el barrio de La Isleta (FIG 2), constituyen dos formas integradoras de entender el crecimiento urbano. En ambos casos la planificación se adopta en consideración de las infraestructuras portuarias, que sirven como elementos vertebradores de las barriadas.



### 3.2. La etapa “de planeamiento económico”. 1937-1975

Comprende esta etapa los planes de Pedro Morales (1947); Rafael Picó (1954); Granda Villar (1960-62), incluye la propuesta del Plan Canarias y el no aprobado PGO, ambos supervisados por el propio Granda Villar); Modesto Viguera (1964) y Juan Argenti (1971).

Un hecho novedoso tuvo lugar con el Plan de 1947 y es que incorpora por primera vez entre su documentación el Plan General Urbano (el de Zuazo, de 1944) e incluso asume en su propuesta la realizada por el arquitecto vasco de ampliar la ciudad hacia el este ganando terrenos al mar. De ahí la enorme explanada que Picó proyecta frente a la playa de Lugo, al sur de la de Las Alcaravanas, y cuyo “ideólogo” había sido precisamente Secundino Zuazo. Éste sería el germen de un interesantísimo proceso, el de ampliación de terrenos urbanos hacia el este, que junto a la construcción de la avenida marítima, constituyen sin duda los principales hitos en cuanto al espacio de confluencia urbano-portuario ganados al mar. El proceso está perfectamente documentado en el Archivo del Puerto de Las Palmas.

Además, el plan de Morales también asumía reivindicaciones urbanas al proyectar los muelles de

ribera adentrándolos hacia el mar más de lo estrictamente preciso para los fines portuarios. La ciudad ganaría mediante concesión una superficie próxima a los 50.000 m<sup>2</sup>, con casi tres kilómetros de litoral.

Pero ante este avance en el diálogo de ambas realidades geográficas, la ciudad y el puerto, que supuso el plan de 1947, sobrevino un aspecto económico y estrictamente portuario. El incremento de la actividad pesquera exigía una rápida solución ante la cada vez mayor demanda de infraestructuras destinadas a este fin. Esta situación generó mucha controversia entre los intereses portuarios (y pesqueros) y la propia ciudad. El plan Picó de 1954 (Anteproyecto General del Puerto Pesquero. Fig. 6) realizó un extenso estudio para lograr un puerto pesquero y en su largo catálogo de 15 alternativas se barajaron posibilidades de todo tipo, desde las que proponían un emplazamiento dentro de las dársenas existentes, hasta propuestas más descabelladas que llevaban el futuro muelle pesquero a La Isleta, o incluso a la playa de Las Canteras. Lo más interesante de este plan era que preveía la ampliación del puerto en una segunda etapa, ensanchando el dique del Generalísimo que se prolongaba hacia el sur 500 m, y proponiendo construir un gran muelle-dique que arrancaba desde el muelle Las Palmas como contradique al puerto, además de

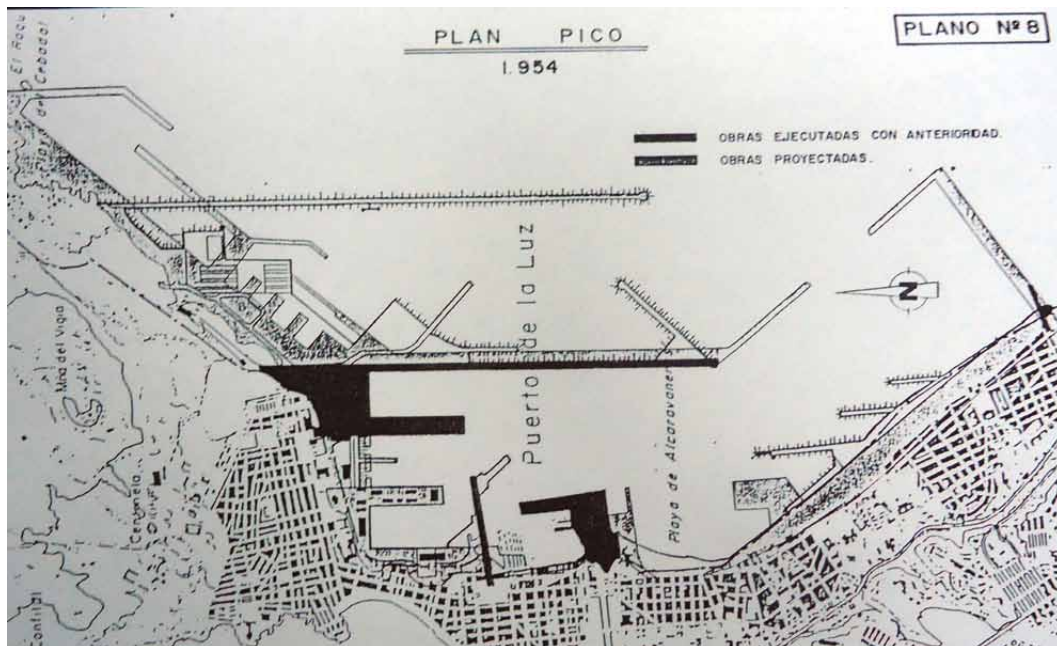


Fig. 6/ Esquema de la propuesta de Rafael Picó (1954).

Fuente: Memoria del PG de 1991. Archivo de la Autoridad Portuaria de Las Palmas.

dos dársenas exteriores pegadas a la Isleta, donde irían las actividades petrolíferas y pesqueras. Era el de Picó un plan de envergadura, que representó una verdadera encrucijada en el devenir de la relación puerto-ciudad. Por una parte, el ingeniero proponía un ensanche del puerto creciendo hacia naciente, lo que suponía ampliar su actividad hacia el este, alejándose de la ciudad. Por otra, Picó proponía una obra de grandes dimensiones como prolongación del viejo muelle Las Palmas, en Triana, lo que supondría *de facto* hipotecar por completo todo el frente litoral de la ciudad, entre este punto y la Península del Nido, respetando tan sólo, y no completamente, la playa de Las Alcaravanas.

Una de estas opciones favorecía el desarrollo urbano, era el crecimiento hacia naciente del puerto, que reducía la conflictividad entre los usos más molestos de éste y el uso residencial y turístico de la ciudad. La otra, cerrar el puerto mediante un largo dique con base en el muelle Las Palmas, habría supuesto a día de hoy contar con una ciudad muy distinta a la actual. Sólo la primera de las propuestas llegó a materializarse.

A finales de los años cincuenta el turismo es ya una prioridad en las estrategias económicas del Estado. En este marco, una Orden Ministerial de 12 de noviembre de 1958 creaba las comisiones mixtas entre los Ministerios de la Vivienda y Obras Públicas con la finalidad de estudiar los Planes de Ordenación Urbana que tuviesen incidencia sobre Zona Marítimo Terrestre y evitar en la medida de lo posible que concesiones portuarias aisladas pudieran constituir un impedimento al desarrollo urbano y “poner orden en la anarquía actualmente existente”, con especial atención a las playas. En 1960 se llegó a redactar el Anteproyecto de aprovechamiento de las playas y zonas marítimo-terrestre de la costa que lindan con el núcleo urbano de la ciudad de Las Palmas. En dicho anteproyecto participó la Comisión Provincial de Urbanismo, representada por Manuel de la Peña, el ayuntamiento, a quien representa el arquitecto municipal (Juan Margarit) y el Ingeniero Director del Puerto, Manuel de Granda.

En estos momentos en los que se decidía la relación entre la ciudad y su puerto, hizo entrada en escena un factor externo que jugó un papel importante en el devenir futuro. A nivel nacional, el Gobierno diseñó el Plan de Estabilización Económica o Plan Ullastres (1959), que supuso la formación de grupos de trabajo a nivel local para poner en marcha el que debía ser puente para la apertura

de la economía española tras el período de autarquía. Uno de esos grupos de trabajo fue justamente el encargado de analizar el papel de los puertos de la provincia de Las Palmas, coordinado por el propio Ingeniero Director del puerto de aquel entonces, Manuel de Granda<sup>9</sup>. A resultados de este trabajo se llevó a cabo una planificación que tenía por objeto, no sólo el futuro del puerto, sino también de los sectores económicos insulares a los que servía. Considerados éstos, el que se denominó Plan Canarias (en el marco del Plan de Estabilización) realizó una fortísima apuesta por el desarrollo portuario de Las Palmas, proponiendo una dársena exterior que suponía un enorme salto en cuanto al crecimiento portuario.

Al mismo tiempo que se gestaba el Plan Canarias, con una propuesta de crecimiento del puerto hacia naciente, el propio Manuel de Granda redactaba en paralelo un nuevo Plan General de Ordenación del Puerto de La Luz. Como director y responsable, no sólo del puerto, sino del Plan General, Granda hace una apuesta decidida por sus infraestructuras y propone, entre otras iniciativas, un muelle pesquero y astilleros justo en el litoral sur de La Isleta, dentro de la dársena y en contacto con la trama urbana. Durante la fase de información pública fueron muchas las voces que reclamaron alternativas a las propuestas del Plan, viéndose incluso obligado a actuar como moderador el gobernador civil. La contestación ciudadana fue tal que marca de alguna manera un cambio de tendencia en cuanto a la relación del puerto con la ciudad (Fig. 7).

El Plan Granda de 1962 llegó a aprobarse<sup>10</sup>, aunque nunca se materializó pese a diferentes presiones para que se ejecutara. Por el contrario, supuso un cambio al frente de la dirección del puerto y la redacción de un nuevo plan, el de Modesto Viguera de 1964. Redactado con urgencia en apenas cuatro meses, resulta sin embargo un ejemplo de documento técnico moderno. Recoge las alegaciones emitidas durante la información pública de su antecesor y, sobre todo, contempla las propuestas del Plan Canarias, en especial su alternativa 2, que suponía la creación de un nuevo dique a naciente y, por tanto, la expansión del puerto hacia el este, alejándose de la ciudad. Sería el germen del puerto del siglo XXI.

Sin embargo, y pese a lo dicho, el propio Modesto Viguera deja aún evidencias del momento de transición en el que nos encontramos y muestras del cambio de enfoque en la redacción de su Plan General, llegando a manifestar en su memoria

<sup>9</sup> Las actas de este grupo de trabajo se pueden consultar en el archivo de la Autoridad Portuaria.

<sup>10</sup> Aprobado con fecha 28 de junio de 1963 por la Junta de Obras del Puerto que decidió tramitarlo, es decir, elevarlo a la superioridad según escrito de 7-11-1962.

## En defensa del porvenir urbanístico de una zona del barrio porteño

Firmada por numerosas personalidades, pertenecientes unas a las actividades portuarias y otras a los sectores más significativos de la vida de nuestra capital, ha sido presentada al Alcalde de la ciudad una instancia para llamar la atención corporativa sobre el plan general del Puerto de La Luz expuesto a información pública, ya que el emplazamiento que se pretende asignar a los astilleros de ASVASA y de los varaderos, al Norte y Sur del muelle de Santa Catalina afectan, según los firmantes, al futuro urbanístico de la capital.

"Si en el pasado—se dice en la instancia—nuestros antecesores han cometido graves desaciertos en el planeamiento del desarrollo urbanístico, como lo atestiguan los grandes problemas que el crecimiento de la capital ha creado, guiándose por las conveniencias del momento y por el camino de la menor resistencia de una parte, y de otra sin una visión clara y amplia de posibles desarrollos futuros, no podemos cargar hoy con la misma responsabilidad para cerrarnos el paso a toda posibilidad de desarrollar en los alrededores del Parque Santa Catalina un cuadro urbanístico digno de una ciudad que próximamente rebasará los 200.000 habitantes". Y añade: "La ubicación de unos centros industriales, por indispensables que sean, precisamente en un sitio que puede estar llamado a ser el lugar de atracción de nuestra ciudad, cuyo centro de gravedad se ha ido desplazando ha-

cia el Puerto de La Luz, sería un error imperdonable y de costosisima corrección, cuando nos hayamos percatado de ello. Que si en los momentos presentes quizás no se puede apreciar sin la debida reflexión, tarde o temprano se planteará en toda su crudeza, cuando la generación que nos sigue, nos acuse de haber desperdiciado una de las pocas posibilidades que nos quedan, por hacer algo para el embellecimiento de nuestra capital.

Este centro industrial que se pretende ubicar allí, nace con el defecto de toda posible expansión, como la hace esperar el futuro desarrollo de las actividades marítimas y pesqueras y lleva a un lugar de infinitas posibilidades creativas frente a la singular estampa de la bahía del puerto, el ruido y las incomodidades de unos talleres, que deben quedar alejados del núcleo urbano".

—(0)—

Esperamos que la corporación municipal intervenga en representación de la ciudad y se decida a acometer en nombre de la misma la acción defensiva que salve ese valioso rincón para otros proyectos que el desarrollo futuro de aquella zona promete y que parece dibujarse en la construcción de la Casa del Marino y las edificaciones de entidades bancarias en sus alrededores, oponiéndose a la instalación de astilleros y varaderos en los sitios proyectados, para que no ocurra en grande lo que desgraciadamente no parece tener remedio y que tan radicalmente afecta al Parque de Santa Catalina.

EN ESE SECTOR INMEDIATO al muelle de Santa Catalina está surgiendo una importante industria hotelera que se instalara en el gran edificio de la Casa del Marino. Ya se ha informado de que habrá un hotel de unas trescientas habitaciones y otra parte del edificio estará destinada a apartamentos, unos doscientos. Esto obliga a pensar sobre el nuevo emplazamiento que se va a dar a varaderos particulares dentro de esa zona comprendida entre el Muelle de Santa Catalina y la base de hidros, proyecto que se encuentra en exposición pública para oír reclamaciones y cuyo plazo finaliza precisamente el lunes día 25. Los varaderos son industrias ruidosas, con sus molestos martillos mecánicos, etc. y no cabe duda que su instalación más apropiada sería lo más distante posible de núcleos residenciales y hoteleros. Siempre y cuando ello sea compatible con las exigencias primordiales del puerto.

\* \* \*

HEMOS RECIBIDO LA COPIA de un escrito dirigido al Alcalde de la ciudad que firman cincuenta y cinco personas representativas de diversas actividades y profesiones, con el ruego de habernos eco del mismo en MIRADOR. Su texto, del que reproducimos algunos párrafos, coincide con lo que sobre el mismo asunto habíamos expuesto recientemente en esta sección.

\* \* \*

SE REFIERE EL ESCRITO al Plan General del Puerto de La Luz expuesto a información pública, y llama la atención sobre un detalle del mismo que —dice— ha de afectar al futuro urbanístico de nuestra ciudad: el emplazamiento que se pretende asignar a los astilleros de ASVASA y a los varaderos, al Norte y Sur del muelle de Santa Catalina.

Fig. 7/ Extracto de noticias aparecidas en Diario Las Palmas (17/7/1962) y Diario Falange (24/6/1962 y 15/7/62).

Fuente: Diarios y fechas de referencia, consultados en aplicación Jable. ULPGC.

que uno de los condicionantes más importantes es el "aspecto urbanístico y turístico", pues "el turismo ofrece unos incrementos y perspectivas verdaderamente extraordinarias" habiéndose llevado a cabo los crecimientos en torno a las zonas portuarias, en detrimento del propio puerto.

"La realidad es que hoy día existen interferencias entre las necesidades urbanas y las del puerto (...) es necesario ajustar las necesidades del puerto a los deseos de la ciudad",

algo que, pese a la afirmación, Viguera lo veía como un inconveniente para el puerto, pues era

anteponer los criterios urbanísticos, turísticos y también militares (en referencia a la base naval), a la que debería ser la expansión portuaria natural, ocupando la franja de litoral hasta el antiguo muelle Las Palmas. Pese a todo ello, proyectó un Plan que, siguiendo las sugerencias de la alternativa 2 del Plan Canarias, supuso el crecimiento del puerto hacia el mar, donde podía emplazar las actividades más molestas. Su materialización tendría lugar por medio del Plan de Ordenación y Obras del Puerto de Argenti Ulloa (1971), quien no hizo más que poner en práctica el Plan Viguera.

En la memoria del plan de 1971, Argenti Ulloa mencionaba lo siguiente en referencia a su planificación:

“El puerto de La Luz y de Las Palmas, quedará perfectamente acondicionado para la manipulación de mercancías, avituallamiento, pesca, pasajeros y reparación naval. Sin embargo, su proyección como puerto industrial básico está limitada por dos circunstancias fundamentales. Primera, estar rodeado por la ciudad y en una orientación tal, que cualquier industria establecida en el mismo, perturbaría la salubridad del ambiente residencial. En segundo lugar, en la inexistencia de amplias zonas de terreno llano y de poco valor, condiciones indispensables para el asentamiento de los complejos industriales”.

El de Argenti Ulloa sería el último de los planes anteriores a la trascendente Ley del Suelo de 1975 (Reglamento de 1976).

### 3.3. La etapa “urbanística”. Desde 1975 hasta finales del siglo XX

El cambio de planteamientos respecto a la planificación del espacio portuario se produce entre los años 1975 y 1980 y viene definido de alguna manera por entender el puerto a partir de su interrelación con el espacio confluyente y su entorno, ya no sólo en términos económicos de *hinterland* o ámbito al que el puerto da servicio, sino como realidad construida y espacio de confluencia, y conflictividad no siempre bien resuelta. En este sentido, el puerto se manifiesta como un polo de atracción realmente potente y con una considerable influencia sobre el desarrollo urbano. Al mismo tiempo, y en especial a raíz de la Ley del Suelo de 1976<sup>11</sup>, la planificación comienza a plantearse de manera más integradora y global, de forma que los documentos de ordenación de ambos espacios se influyen y condicionan mutuamente. En cierto sentido, es uno de los objetivos que se plantea la legislación urbanística de 1976:

<sup>11</sup> Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

“llenar el vacío existente en el Ordenamiento jurídico en orden a la conexión del planeamiento físico con el planeamiento socio-económico”.

A todo ello se suma la incorporación de los aspectos territoriales y ambientales, que pasan a ser considerados en la toma de decisiones a la hora de proceder a construir los espacios urbano y portuario, algo que no había ocurrido hasta ese momento.

Conviene aquí hacer un breve paréntesis aclaratorio. El final del Franquismo y el advenimiento de la democracia y el Estado de las Autonomías supuso un cambio en las competencias territoriales. Sin ánimo de extendernos en demasía sobre este aspecto, que nos desviaría del asunto central, sí que habría que apuntar que el Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto) y todo lo que conlleva el nuevo marco jurídico desde este momento, supuso un nuevo encuadre en la forma de entender la planificación. Esto tendría importantes consecuencias en el enfoque de los instrumentos de ordenación (término que en estos momentos ya nos atrevemos a aplicar, en concordancia con el marco temporal alcanzado).

En relación a la aclaración anterior y siguiendo con el repaso a los planes que nos ha llevado hasta aquí, en el Plan Especial de la zona de servicio del Puerto de la Luz (HERNÁNDEZ LEÓN, 1991), encontramos una evidencia de los nuevos tiempos. En su definición del ámbito del plan dice textualmente:

“Se excluye en la redacción del mismo el resto de la zona de servicio que será objeto de un Plan Especial a desarrollar en colaboración con el Ayuntamiento de Las Palmas”,

evidenciando la conjunción entre planeamiento sectorial y urbano. Hernández León alude directamente al PGOU de 1989, que establece:

“(…) coordinar y engarzar con el resto de la ciudad la evolución futura del Puerto, previéndose las necesidades para los distintos tráficos y usos”

(lo que sería función esencialmente portuaria),

“se respetará el borde del litoral junto a la Avenida Marítima para espacios libres, ocio, puerto deportivo, etc. que se desarrollará según otro Plan Especial a redactar entre el ayuntamiento y la Junta de Obras del Puerto”.

Es lo que DELGADO (1998: 246) define como

“la integración del puerto en la ciudad, provocada por la necesidad de buscar nuevos espacios para el consumo de la actividad comercial propiamente portuaria y la comercial y recreativa que demanda la ciudad”.

En la misma línea de integración de ambos documentos iría lo expuesto por el Plan Especial del Puerto, en el punto 1.1.4 referida al Objeto del trabajo, donde se lee como tal

“la adecuación armonizada y ligada con los correspondientes terrenos adyacentes del casco urbano de Las Palmas”.

Por fin se estudian los desarrollos portuarios tomando en consideración condicionantes urbanísticos (planeamiento físico, si usamos la nomenclatura de la Ley del Suelo), entre los que se mencionan la proximidad de la trama urbana y la existencia de la playa de Las Alcaravaneras, de la que dice no poderse asegurar la compatibilidad de su uso recreativo con los usos portuarios. Incluso es visto como un factor que condiciona el desarrollo portuario la proximidad de la playa de Las Canteras y su desarrollo turístico, que ha “saturado de edificaciones las proximidades del puerto”, y también se advierte que el interés del puerto es nacional, “mayor que el particular que sólo puede afectar a un núcleo urbano”, lo que debe interpretarse como una reminiscencia de los planteamientos de la etapa que denominábamos “socioeconómica”, y un conflicto lógico de intereses entre el puerto y la ciudad. Sin embargo, ya existe un nuevo enfoque al planificar los crecimientos del puerto.

Desde la creación de las autonomías la maquinaria legal en cuanto a la planificación y ordenación se ha vuelto cada vez más compleja, pero se ha ganado en integración entre legislación general y sectorial, adoptándose una visión más territorial. Existe un sistema de planeamiento jerárquico y los documentos que se redactan adquieren una visión global de la que antes carecían.

Por ejemplo, la Ley 48/2003 requiere la aprobación previa de un Plan Director de Infraestructura del Puerto (PDIP) antes de llevar a cabo cualquier ampliación en un puerto del Estado. Este instrumento será el que defina el modelo de desarrollo y ampliación y cuenta con la potestad de modificar, llegado el caso, un Plan de Utilización de los Espacios Portuarios (PUEP) y, por tanto, puede afectar a la delimitación de la Zona de Servicio que este último plantea<sup>12</sup>. Asimismo, al adquirir Canarias

competencias territoriales, será el Gobierno Autónomo el que regule el sistema de planeamiento y, aunque sigue estando perfectamente definido el ámbito del Estado dentro de la Zona Marítimo Terrestre y el espacio de competencias regionales o municipales, no obstante, ahora se obliga a la infraestructura portuaria a adoptar un compromiso de integración con su entorno del que antes se carecía.

El ámbito de competencias queda fijado por el deslinde marítimo-terrestre. Sin embargo, y pese a éste, el espacio continúa siendo uno y lo realmente significativo es que, tanto la administración estatal como municipal, resuelvan razonablemente las tensiones territoriales a uno y otro lado de la línea de deslinde, bien por medio de la cesión mediante la fórmula de concesión administrativa, o bien por medio de la desafectación (GONZÁLEZ & ARMENGOL, 2006). En definitiva, dentro de un nuevo marco competencial y jurídico, se mantiene un interesante diálogo en el espacio de confluencia de la ciudad y el puerto.

#### 4. Conclusiones

La ciudad y el puerto han tenido crecimientos y desarrollos paralelos y ambos espacios se han influido mutuamente en este proceso, lo cual creemos que es un hecho constatado. Existe, por tanto, un espacio de correlación entre ambas realidades y éste viene definido por el ámbito de gestión portuaria en confluencia, actualmente, con la ciudad.

Los desarrollos del puerto y la ciudad vienen definidos por los documentos técnicos que diseñan su expansión: proyectos y planes. El estudio de esta documentación permite valorar la evolución acontecida en este ámbito. En este sentido, partíamos de una hipótesis que era el cambio de rol que el puerto ha jugado respecto a la ciudad, y nos planteamos si esta evolución se debía en parte a un cambio de paradigma o enfoque en el proceso de pensar el espacio geográfico portuario, o no. En otras palabras, si el planificador había plasmado en los diferentes documentos sobre los que se produce el crecimiento de la infraestructura portuaria esa forma de entender el puerto en relación a su entorno, en especial a la ciudad.

Se trataba de comprobar algo que se afirmaba como premisa cuando redactamos el Avance del

<sup>12</sup> El deslinde de la Zona Marítimo-Terrestre es el límite jurisdiccional de la gestión del Estado, es decir, de Puertos, la gestión municipal (la ciudad).

PGOU de Las Palmas de Gran Canaria (el documento actual aprobado definitivamente en diciembre de 2012) y es que:

“cada uno de los sucesivos Planes Generales (...) está asociado a la etapa concreta en que se elaboraron, con sus características ideológicas, económicas y sociales” (Memoria del documento de Avance del PGOU de 2001, p. 1/29).

El análisis de los planes y proyectos de crecimiento portuario, más incluso que sus equivalentes urbanísticos, han resultado clave en esta investigación. Mediante su estudio ha sido posible establecer una periodización en cuanto a cómo el puerto y la ciudad han entendido el espacio común que les une. Desde unos inicios en los que prevalecían los criterios socioeconómicos (empleamos terminología prestada de la Ley del Suelo de 1975) y el crecimiento del puerto obedecía a razones emitentemente funcionales, hasta una forma de entender éste de manera mucho más global, en la que la planificación se aborda desde una perspectiva más territorial e integradora, donde juega un papel importante la relación del puerto con su entorno y por tanto con la ciudad.

En este sentido, hemos diferenciado lo que denominamos etapa socioeconómica, que abarca hasta la década de 1970 y que incluye dos subetapas, de la etapa “urbanística” que se desarrolla a partir de la promulgación de la Ley del Suelo de 1975 y el casi paralelo desarrollo del Estado de las Autonomías. Entre ambas, hay un período de transición que va desde los planes de comienzo de los años 60 (Plan Canarias, 1962, Plan Granda, 1963 y Plan Vigueras, 1964), hasta el de 1981 (Navarro Miñón) y en los que se observa en los planteamientos de los redactores, y también en la respuesta de los agentes públicos, una búsqueda de soluciones más consensuadas.

En la actualidad, en el diálogo entre ambos espacios parece prevalecer el criterio urbanístico, al menos en el ámbito del litoral más próximo a la ciudad. Las actividades portuarias, especialmente las más agresiva y duras, y por tanto incompatibles con los usos residencial y turístico, han ido siendo relegadas hacia La Isleta, creciendo el puerto hacia naciente. Esto es debido a varios factores: conceptual, en cuanto a la forma de entender la planificación, pero también físico, ya que el crecimiento del puerto se ha encontrado con tres condicionantes muy notables: la limitación de la base naval, que ha cercenado el crecimiento por el sur; la trama urbana, que habiendo crecido al amparo de su puerto y apropiándose de sus terrenos, ha supuesto un freno al crecimiento portuario hacia poniente, y por último, la escasa superficie terrestre disponible, que ha empujado el

desarrollo portuario hacia el noreste, ganando terrenos al mar y a La Isleta.

En el marco del proyecto *Global South. Puertos y desarrollo económico y social en el Atlántico Meridional*, financiado por el MINECO, y dentro por tanto de un estudio mucho más amplio, el análisis de la documentación de los planes de desarrollo del puerto ha permitido secuenciar el cambio territorial y conceptual (en cuanto a la planificación) que se ha producido en el ámbito de estudio: el espacio de interacción del Puerto de La Luz (y de Las Palmas) y la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria.

## Bibliografía

- BURRIEL DE ORUETA, E. (1974): «El puerto de la Luz en Las Palmas de Gran Canaria». *CIES*, nº 18. Las Palmas de Gran Canaria.
- CÁCERES MORALES, E. (2011): «La formación urbana de Las Palmas». *Materiales de trabajo*, nº 5. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Las Palmas.
- CIRILO MORENO, J. (1947): *De los puertos de La Luz y de Las Palmas y otras historias*. Ediciones Gabinete Literario. Las Palmas (copia digital accesible en Jable. ULPGC).
- DELGADO AGUIAR, G. (1998): «Las relaciones puerto-ciudad en Las Palmas de Gran Canaria: tensiones y tendencias territoriales». *Vegueta*, nº 3; pp. 243-254. Las Palmas de Gran Canaria.
- DEL NERO BENEITEZ, E. (2007): “Los conflictos competenciales en las intervenciones Puerto-Ciudad. Un ejemplo en Las Palmas de Gran Canaria”, *Revista de Obras Públicas*, septiembre 2007, pp. 19-38. Madrid.
- (2008): “La planificación de los puertos estatales y la ordenación del territorio”, *Revista de Obras Públicas*, septiembre 2008, pp. 39-64. Madrid
- GONZÁLEZ MORALES, A. & ARMENGOL MARTÍN, M.T. (2006): «El Istmo de Santa Catalina en Las Palmas de Gran Canaria: un espacio singular con un controvertido proyecto urbanístico». *Vegueta*, nº 9 pp. 175-192. Las Palmas de Gran Canaria.
- HERRERA PIQUÉ, A. (1984): *Las Palmas de Gran Canaria* (2ª ed.). Editorial Rueda. Madrid. 2 vols.
- (1978): *La ciudad de Las Palmas. Noticia histórica de su urbanización*. Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria.
- (2008): “El puerto de la Luz; textos para una exposición conmemorativa”, en *125 años de Nuestro Puerto. Una historia unida al desarrollo de la ciudad*. Autoridad Portuaria de Las Palmas. Las Palmas de Gran Canaria; pp. 14-64.
- HOLM MATEO, G. (2013): «El desarrollo del Puerto de Las Palmas a través de la evolución de sus planes». Proyecto fin de Máster. Inédito.
- JUNTA DE OBRAS DE LOS PUERTOS DE LA LUZ Y DE LAS PALMAS (1928): *Memoria*. Las Palmas de Gran Canaria.
- MARTÍN GALÁN, F. (2001): *Las Palmas Ciudad y Puerto. Cinco siglos de evolución*. Fundación Puertos de Las Palmas. Madrid.

- (2007): *El mar, la ciudad y el urbanismo*. Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife, Autoridad Portuaria de Las Palmas y Fundación Puertos de Las Palmas. Canarias.
- MEDINA SANABRIA, J. (1996): *Isleta / Puerto de La Luz: Raíces*. Autoedición. Las Palmas de Gran Canaria.
- MIRALLAVE IZQUIERDO, V. (1990): *Zuazo y Las Palmas. 1940-1968*. Tesis Doctoral. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- SUÁREZ BOSA, M. (2005): “Cambios en la organización de la actividad en el Puerto de Las Palmas (Gran Canaria): una visión histórica”, en *Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, n. 9, pp. 66-88.
- TOUS MELIÁN, J & HERRERA PIQUÉ, A. (1995): *LAS PALMAS DE GRAN CANARIA A TRAVÉS DE LA CARTOGRAFÍA (1588-1899)*. Casa de Colón y Museo Militar Regional de Canarias.

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LII, Nº 204, verano 2020

Págs. 263-276

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.204.05>

CC BY-NC 4.0



## Desafíos para una movilidad sostenible: Barcelona

Marta RECASENS-ALSINA

Doctora Arquitecto  
CEO & Co-Fundadora de la Start UP Vadecity [www.vadecity.com](http://www.vadecity.com)

**RESUMEN:** La movilidad urbana sostenible se sitúa como uno de los retos principales que deben afrontar las ciudades actuales. Los planes de movilidad urbana deben ir encaminados a crear un entorno adecuado que garantice una alta calidad de vida a la ciudadanía y fomente el desarrollo económico de la ciudad. En este artículo se ha analizado en qué medida Barcelona ciudad es una *smart city* en cuanto a movilidad urbana, se han determinado los desafíos que presenta el modelo actual y se han examinado que estrategias está llevando a cabo la ciudad para conseguir los objetivos de una movilidad sostenible. Para ello se han utilizado informes y datos estadísticos que elaboran las administraciones públicas y organizaciones de prestigio en este ámbito, así como aportaciones teóricas recientes. La principal conclusión es que, aunque Barcelona es una de las ciudades del mundo que mejor puntúa en los índices de *smart city* y tiene una red de transporte público de calidad, todavía presenta un problema grave para la movilidad sostenible, la gran cantidad de vehículos motorizados privados que ocupan sus calles.

**PALABRAS CLAVE:** *Smart city*; Micromovilidad; Urbanismo; Transporte; Barcelona; Bicicleta; Patinete.

### Challenges for sustainable urban mobility in Barcelona

**ABSTRACT:** Sustainable urban mobility is one of the main challenges facing modern cities. Urban mobility plans should be aimed at creating an adequate environment that guarantees a high quality of life for citizens and to promote the economic development of the city. In this work mobility in Barcelona has been analyze to determine to what extent the city can be considered a smart city regarding sustainable

Recibido: 29.01.2019; Revisado: 13.12.2019

Correo electrónico: [mrecasens@vadecity.com](mailto:mrecasens@vadecity.com) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0057-566X>

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



mobility. The challenges presented by the current model have been determined and the strategies carried out by the city to achieve the objectives of sustainable mobility examined. The study is based in reports and statistical data published by public administrations and prestigious organizations in this field, as well as recent theoretical contributions. The main conclusion is that, although Barcelona is one of the cities in the world that scores better in the smart city indexes and has a quality public transport network; it still presents a serious problem for sustainable mobility, the large number of private motor vehicles that occupy its streets.

**KEYWORDS:** *Smart city*; Micro mobility; Urbanism. Transport; Barcelona; Bicycle; Scooter; VadeBike.

## 1. Introducción

El proceso de urbanización se está acelerando rápidamente a nivel global, hecho que conlleva considerables presiones sobre las infraestructuras de las ciudades, que se ven en la necesidad de asimilar a un número creciente de usuarios. España se caracteriza por ser un país con una población relativamente concentrada en las grandes áreas metropolitanas (ARCHONDO & al., 2018:1)<sup>1</sup>.

La aglomeración genera costes —como la congestión y el incremento de la contaminación— que empeoran la contribución de las ciudades al bienestar de las personas (ARCHONDO & al., 2018:1). En concreto, la movilidad urbana se sitúa como uno de los retos principales que deben afrontar las ciudades actuales, ya que la movilidad es clave para la mejora del desarrollo económico, cultural y en la gestión del conocimiento (CRESPO GARCÍA, 2009: 97). Tradicionalmente, la respuesta al aumento de usuarios de las redes de transporte urbano se ha basado en un incremento de su capacidad, sin embargo, esto no resuelve problemas como la contaminación, la seguridad viaria o la eficiencia en la gestión de la movilidad, más bien al contrario, los aumenta.

Los sistemas de transporte urbanos se enfrentan a diversos retos que deben solventar para ser eficientes. La movilidad urbana tiene un gran impacto en la calidad de vida de las personas, así como en el desarrollo económico de las ciudades, por ello la planificación urbana de la movilidad ha sido y es una cuestión importante en las agendas de las administraciones públicas. El aumento exponencial de los desplazamientos urbanos de las últimas décadas ha producido un aumento de la contaminación ambiental, acústica y vehicular de las ciudades, cosa que ha incidido negativamente en la salud y en calidad de vida de sus habitantes. En particular, el modelo de desarrollo urbano basado en el tráfico privado motorizado presenta

considerables impactos sociales y ambientales (TAPIA GÓMEZ, 2018). Por ello, los planes de movilidad urbana de muchas ciudades han incorporado a sus objetivos la implementación de formas de transporte menos contaminantes y más seguras. Por otro lado, una movilidad urbana rápida e integrada resulta básica para el buen funcionamiento del sector económico de las ciudades.

En la actualidad la planificación de la movilidad urbana de muchas ciudades se fundamenta en el concepto de la *smart city* o ciudad inteligente, que se basa en una planificación urbana sostenible, capaz de crear un entorno adecuado para un desarrollo social, económico, cultural y político que garantice una alta calidad de vida a sus ciudadanos. Según un informe del Parlamento Europeo, una ciudad para ser considerada *smart city* debe tener al menos una iniciativa que aborde una o más de las siguientes características: economía, gente, movilidad, medio ambiente, gobernanza y vivienda. Según esta definición, en la Unión Europea la mayoría de ciudades de más de 100.000 habitantes de los países nórdicos, Italia, Austria y Holanda, así como la mitad de las ciudades de esas dimensiones de España y Francia pueden ser catalogadas como *smart city* (PARLAMENTO EUROPEO, 2014:89). Por supuesto, ser una *smart city* es una cuestión de grado y una *smart city* exitosa es aquella que consigue poner en marcha un conjunto equilibrado de iniciativas en estas áreas. Según el citado estudio, Barcelona es una de las tres ciudades europeas que mejor están aplicando el concepto de *smart city* ya que presenta un gran número de iniciativas y cada una de ellas cubre una variedad de características (PARLAMENTO EUROPEO, 2014:3).

En este artículo se analiza en qué medida Barcelona ciudad es una *smart city* en cuanto a movilidad urbana, se determinan los desafíos que presenta el modelo actual y se estudia que estrategias está llevando a cabo la ciudad para conseguir los objetivos de una movilidad sostenible.

<sup>1</sup> En España, según datos del Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España del Ministerio de Fomento, más del 80% de la población vive en zonas urbanas.

Se utiliza para ello informes y datos estadísticos que elaboran las administraciones públicas y organizaciones de prestigio en este ámbito, así como aportaciones teóricas recientes.

## 2. La movilidad sostenible en las *smart cities*

Las *smart cities* representan un cambio importante en la forma de gestionar las ciudades que incide positivamente en la economía y en la calidad de vida de sus habitantes. Una *smart city*

“es un ecosistema urbano que pone énfasis en el uso de la tecnología digital, del conocimiento compartido y de los procesos cohesivos para apuntalar beneficios a los ciudadanos en vectores como la movilidad, seguridad pública, salud y productividad” (JUNIPER RESEARCH, 2018:2).

Los objetivos que se intentan conseguir con la aplicación del concepto de *smart city* son (FORTUNY, 2016:4):

- Incrementar la eficiencia de los recursos disponibles
- Ciudades más abiertas, transparentes y participativas
- Mejores decisiones y formulación de políticas
- Participación ciudadana activa
- Desarrollo sostenible
- Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos

Este modelo se fundamenta en la yuxtaposición de tres conceptos básicos: tecnología, sostenibilidad e innovación, que se combinan para crear espacios urbanos que proporcionen una alta calidad de vida a los ciudadanos y consigan un equilibrio adecuado entre desarrollo económico y ambiental. Los avances tecnológicos y las TIC ofrecen considerables posibilidades para el desarrollo de las *smart cities*. Carrillo Guajardo-Fajardo Señala que “han de ser la herramienta transversal y fundamental, que permita dotarles de la capacidad e instrumentalización necesarias para su mejor gestión” (CARRILLO GUAJARDO-FAJARDO, 2018:8). Entre las tecnologías que están haciendo posible la transición a las *smart cities* cabe destacar: Internet de las cosas (*Internet of Things*, IoT) y Internet de todo (*Internet of Everything*, IoE) que permitirán la conexión de todos los objetos, lo que implica una gestión más eficiente del entramado urbano; *Big Data*, es decir, la ingente cantidad de información que producen los ciudadanos y que puede ser utilizada para optimizar la utilización de

los recursos; y las *Smart Grids*, que son las redes de servicios públicos de una ciudad diseñadas para contribuir a su sostenibilidad (CARRILLO GUAJARDO-FAJARDO, 2018:13-20).

El concepto de *smart city* afecta a muchas áreas de la vida urbana como las infraestructuras, la energía, la economía, el turismo, la salud o la movilidad. En relación a esta última, la aplicación de las nuevas tecnologías puede, por ejemplo, ahorrar unas 60 horas al año a los ciudadanos reduciendo la congestión vial mediante el uso de sistemas de semáforo dinámicos y de parking inteligentes, así como maximizando la eficiencia de los posibles recorridos para que los trayectos puedan realizarse en menos tiempo. Además, la utilización de las energías renovables en los medios de transporte permite reducir la contaminación atmosférica, un objetivo esencial de las *smart cities* por la repercusión que tiene en la salud de la ciudadanía y en la conservación del medioambiente.

En Europa –desde la propia Unión Europea pasando por los estados y las administraciones regionales hasta las administraciones locales– se observa una clara intención de orientar la planificación de las ciudades siguiendo las pautas de la *smart city*. La Unión Europea ha desarrollado una serie de programas para que las ciudades europeas se conviertan en *smart cities -Horizon 2020* para investigación y desarrollo, *European innovation partnership on Smart cities and communities* (EIP-SCC) para la cooperación y la innovación y Connecting Europe Facility and EFSI, del Banco europeo de inversión, para la financiación-. El programa *Horizon 2020* abarca diversas áreas entre las que se encuentra el transporte. La UE considera que el transporte urbano debe estar en el centro de las políticas públicas de las *smart cities* (POLIS, 2015:5) y afirma que los sistemas de transporte actuales son demasiado dependientes del petróleo –que genera una gran cantidad de polución– y se han de buscar soluciones a la movilidad creciente basadas en las tecnologías con bajas emisiones de CO<sub>2</sub> y vehículos limpios. Asimismo, advierte que los costes económicos de la congestión de tráfico aumentarán alrededor del 50% para 2020 y que las diferencias entre las áreas centrales y periféricas de las ciudades y de las áreas metropolitanas se ampliarán y los costes sociales de los accidentes y la polución continuaran aumentando. Por ello es necesario desarrollar e implantar nuevas tecnologías que consigan un transporte más eficiente, más seguro, más sostenible y con una movilidad más inclusiva (COMISIÓN EUROPEA, 2018a).

En España, el IDAE (Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía) es el Punto Nacional de

Contacto del Reto de Energía del programa *Horizon 2020* y, entre otras cuestiones, gestiona el Fondo Nacional de Eficiencia Energética adscrito al MINETUR (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo) que tiene entre sus objetivos favorecer el paso a una economía baja en carbono en todos los sectores. En el sector de la movilidad implica impulsar el cambio hacia el vehículo eléctrico con programas como la implantación de redes de distribución de carga para estos vehículos. También la Generalitat de Catalunya desarrolla medidas en esta línea ya que el sector del transporte es el principal consumidor de energía en Catalunya, representando el 39% del consumo de energía final y responsable del 29% del cómputo global de emisiones de CO<sub>2</sub>. Además, las emisiones generadas por el transporte crecen más que las de cualquier otro sector y a día de hoy la dependencia del transporte del petróleo se sitúa alrededor del 98%, con una diversificación de la energía casi inexistente (INSTITUT CATALA D'ENERGIA, 2018). Para cambiar esta situación, la administración catalana insta a los ayuntamientos a adoptar diferentes medidas para promover la movilidad sostenible.

Una cuestión importante en el desarrollo sostenible de la movilidad de las *smart cities* es la aportación de iniciativas inteligentes para solucionar los problemas que presenta cada ciudad. La configuración particular y las estrategias de movilidad que se hayan ido estableciendo a lo largo de los años crean un conjunto de problemas específico y, por consiguiente, las soluciones deben también ser específicas. Por ello son necesarias tanto la innovación como la involucración de las administraciones públicas, de la ciudadanía y de las empresas. En este sentido el informe del Parlamento Europeo indica una serie de aspectos relevantes para el desarrollo de iniciativas *smart city* (PARLAMENTO EUROPEO, 2017:93):

- Gobierno local implicado, tanto en el desarrollo de estrategias como en la financiación.
- Visión global de la ciudad.
- Amplio rango de participantes incluyendo la iniciativa privada.
- Implicación de la ciudadanía.

### 3. El modelo actual de movilidad en Barcelona

Barcelona es una ciudad líder en la transformación a *smart city* e innovadora en lo que a movilidad se refiere. En todas las clasificaciones de ciudades inteligentes realizadas ha aparecido entre las diez primeras. Ocupa el noveno lugar en el ranking *Smart City Index 2017* de Juniper Research y la quinta posición en el área de movilidad, donde solo es superada por Singapur, San Francisco, Londres y Nueva York, siendo la única ciudad española entre las 20 primeras (JUNIPER RESEARCH, 2018:6). En estos buenos resultados tiene mucho que ver la planificación estratégica de la movilidad del Ayuntamiento de Barcelona que, al igual que las administraciones autonómica y estatal, está poniendo gran énfasis en cumplir con los objetivos marcados desde la Comisión Europea<sup>2</sup> para la movilidad urbana sostenible. Es más, Barcelona aspira a ser una ciudad líder e innovadora en esta área.

Por ello el Ayuntamiento de Barcelona<sup>3</sup>, mediante sus planes quinquenales de movilidad<sup>4</sup> fija unas estrategias de actuación encaminadas a mejorar la movilidad de Barcelona y acercarla cada vez más a lo que ha de ser la movilidad de una *smart city*. El *Plan de movilidad urbana de Barcelona* (en adelante PMU) 2013-2018<sup>5</sup> se estructura en cuatro ejes

<sup>2</sup> En su informe "Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente en el uso de los recursos" de 2017, la Comisión Europea propuso a los Estados europeos considerar la necesidad de "desarrollar un enfoque en materia de movilidad urbana que garantice acciones coordinadas, que se refuercen entre sí, a escala nacional, regional y local". Este enfoque debía incluir, entre otras cosas: una reglamentación en materia de acceso urbano más inteligente y tarificación vial urbana, el despliegue coordinado de los sistemas de transporte urbano inteligentes y un incremento de la Seguridad vial urbana (COMISIÓN EUROPEA, 2017).

<sup>3</sup> La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su capítulo 3 regula las competencias de los ayuntamientos, entre las que se encuentra la infraestructura viaria (art 25.d) y el medio ambiente urbano (art 25.b).

<sup>4</sup> La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible define en su artículo 101 los Planes de Movilidad Sostenibles como "un conjunto de actuaciones que tienen como objetivo la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles en el ámbito geográfico que corresponda, priorizando la reducción del transporte individual en beneficio de los sistemas colectivos y de otros modos no motorizados de transportes

y desarrollando aquéllos que hagan compatibles crecimiento económico, cohesión social, seguridad vial y defensa del medio ambiente, garantizando, de esta forma, una mejor calidad de vida para los ciudadanos.". En el mismo artículo señala que los Planes de Movilidad pueden tener un ámbito territorial autonómico, supramunicipal o municipal y "ajustarán su contenido a lo establecido en la normativa que resulte aplicable, así como a los principios recogidos en la presente Ley y a lo dispuesto en los instrumentos de planificación que les afecten y, en especial, a los relativos a infraestructuras, transportes, ahorro y eficiencia energética, así como a la Estrategia Española de Movilidad Sostenible".

<sup>5</sup> "En estos momentos, las 66 actuaciones previstas en el actual Plan de Movilidad Urbana (PMU) 2013-2018 ya se encuentran ejecutadas o en curso, llegando al 53,3% de ejecución total. Por bloques, las actuaciones referentes a la movilidad a pie se han cumplido en un 68,4%; las referentes a la movilidad en bicicleta, en un 60,8%; las referentes al transporte público en un 42%; las referentes a la distribución urbana de mercancías en un 69,9%; y finalmente, las referentes a la movilidad en transporte privado, en un 46,2%." (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 2019)..

(AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 2014) que responden a las exigencias de una *smart city*:

- Movilidad segura: aplicación del Plan Local Seguridad Viaria.
- Movilidad sostenible: cumplimiento de los parámetros de la UE (Unión Europea) para NO<sub>2</sub> y PM<sub>10</sub> mediante la introducción de nuevas tecnologías de gestión de la movilidad y facilitar el trasvase hacia modos más eficientes (del vehículo privado motorizado al transporte público o no motorizado).
- Movilidad equitativa: asegurar el derecho de todos los ciudadanos de desplazarse de forma segura, saludable y sostenible por la ciudad.
- Movilidad eficiente: mejora de la gestión logística de la movilidad (infraestructuras, iluminación, sonorización de los sistemas de control, mobiliario, señalización inteligente, aplicaciones móviles e informáticas para informar al ciudadano) para conseguir un tráfico más fluido, optimizar el transporte público colectivo y reducir el coste ambiental, social y económico de la movilidad.

En estos cuatro ejes la ciudad de Barcelona ha realizado numerosos avances, especialmente en lo que a mejora del transporte público se refiere. Como actuaciones concretas se ha programado la conexión del tram, una nueva red de autobuses que reduce tiempo de espera a la mitad (28 líneas: 17 verticales (mar-montaña), 8 horizontales (de Llobregat a Besòs) y 3 diagonales), aumentar los kilómetros de carril bici (hasta conseguir que el 95% de la población tenga un carril bici a menos de 300 metros de su casa), implementar la red de metro y aumentar las zonas verdes que puedan ser utilizadas por los ciudadanos para pasear o practicar deporte. Un objetivo importante que se plantea es la reducción en el uso del coche y, como vamos a ver a continuación, por los patrones de movilidad actuales en Barcelona, esta va a ser una cuestión muy relevante para la ciudad respecto a la sostenibilidad de la movilidad urbana.

En la Fig. 1<sup>6</sup> vemos los modos de transporte en Barcelona en día laboral durante 2016.

El 41.3% de los viajes, los realizados con modos no motorizados (96.5% a pie y 3.5% en bicicleta), corresponden a una movilidad sostenible. El 19.7% son realizados en transporte público (59.9% en

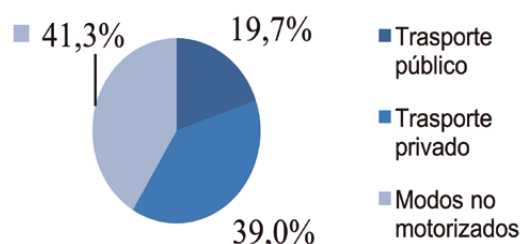


FIG. 1/ Modos de transporte en día laboral en Barcelona (2016).

Fuente: ATM (2017).

modos ferroviarios, 37.6% en autobuses y un 2.5% en otros) lo que supone una movilidad relativamente sostenible: una buena parte de estos viajes son realizados en transporte público ecológico ya que el metro y muchos autobuses en Barcelona utilizan fuentes de energía más ecológicas que las fósiles. Sin embargo, un 39% de los desplazamientos se siguen realizando en transporte privado motorizado (87.7% en coche, 10.2% en moto y 2.1% en furgoneta o camión).

Los jubilados y, en general, las personas que no deben dirigirse diariamente a un sitio concreto fuera de su barrio suelen desplazarse a pie para gestiones de cercanía (compras, médico, paseo, etc.). Los jóvenes (entre 16 y 24 años) se desplazan mayoritariamente a pie o en transporte público por no poder acceder por edad o por economía a utilizar el vehículo privado. La población activa ocupada es la que más utiliza el vehículo privado, principalmente para desplazarse al trabajo, que puede estar a una distancia considerable. Hay que tener en cuenta también que a mayor nivel de renta más probabilidad de utilizar el transporte motorizado privado (PÉREZ & al, 2017:2).

El transporte público en Barcelona se encuentra entre los mejores del mundo en términos de sostenibilidad<sup>7</sup>. En 2017, aumentó el número de viajeros transportados por el conjunto de medios del Transportes Metropolitanos de Barcelona (TMB) en un 2.6%. Este aumento se ha producido en parte debido a una mejora de la actividad económica del país y su consiguiente repercusión en el mercado laboral pero también por una mejora en la oferta del servicio. Por ejemplo, la red de autobuses se ha ampliado con la puesta en marcha de nuevas líneas y el refuerzo de algunas de las

<sup>6</sup> Población de 16 años y más residente en el ámbito del sistema tarifario integrado (STI) del área de Barcelona (4.173.222 personas) para el año 2016 en día laboral. Se contabilizaron un total de 16.047.237 desplazamientos, lo que corresponde

a 3.4 desplazamientos/persona.

<sup>7</sup> Barcelona ocupa el puesto 21 en el índice Arcadis sobre Ciudades Sostenibles en materia de Movilidad 2017.

existentes, se han renovado los vehículos con más de 15 años por otros más ecológicos y se han aplicado de diversas innovaciones tecnológicas y mejoras en los sistemas de información al usuario (TMB, 2018). Estas mejoras se reflejan en los niveles de satisfacción de la población con el transporte público: un 64% se declara muy o bastante satisfecho (CREAFUTUR, 2017:10).

Respecto al uso de la bicicleta como modo de transporte cabe destacar que desde el lanzamiento del Bicing en 2007 no ha hecho más que aumentar, pero representa en la actualidad solo un 3.5% de los desplazamientos, por lo que sigue teniendo mucho margen de crecimiento. Por el contrario, el uso del coche privado es todavía muy alto. La ratio de turismos por cada 1.000 habitantes en Barcelona es de unos 350 (350.3 en 2014), lo que resulta inferior a la mayoría de ciudades europeas de tamaño similar, sin embargo, el número de turismos respecto a la superficie total es el más alto entre ellas, siendo de unos 5.500 turismos/km<sup>2</sup> (CREAFUTUR, 2017:7).

Estos datos dejan claro que, a pesar de los buenos resultados de Barcelona en diversos índices de movilidad urbana, la ciudad Condal presenta todavía un uso excesivo de los vehículos motorizados privados, hecho que choca frontalmente con el concepto de movilidad de la *smart city* y comporta una serie de problemas graves para la sostenibilidad (Fig. 2).

#### 4. Problemas para una movilidad sostenible en Barcelona: los vehículos motorizados, contaminación y congestión

El PMU Barcelona 2013-2018 apunta al vehículo privado como el medio de transporte que resulta menos sostenible por varios factores: el suelo que ocupa, el combustible que consume y las externalidades que genera (accidentes, contaminación, ruido, intrusión visual, congestión, etc.). Sin embargo, reconoce que, para muchos usuarios, el coche privado sigue siendo un medio de transporte muy bien valorado a lo que contribuye "la imagen mediática de libertad y de estatus social que aporta, pero también el hecho que los usuarios no han de pagar las numerosas externalidades que provoca dentro del ámbito urbano" (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 2014:32).

Los niveles de movilidad motorizada privada que soporta Barcelona conllevan una serie de problemas graves que enumeramos a continuación:

La contaminación atmosférica es la causa de 3.500 muertes prematuras anuales, así como 1.800 hospitalizaciones por problemas cardiorrespiratorios, casi 40.000 casos de bronquitis y más de 50.000 ataques de asma tanto en niños como en adultos (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 2018a). Además, toda esta contaminación contribuye al calentamiento global e incide negativamente sobre el estado de los edificios de la ciudad.



Fig. 2/ Problemas que causan los vehículos motorizados privados.

Fuente: Adaptación propia a partir de información del Ayuntamiento de Barcelona (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 2018a).

En la actualidad disponemos de varios tipos de combustibles para los vehículos motorizados siendo los más frecuentes el gasoil para los motores Diesel y la gasolina sin plomo para los demás. También se utiliza la electricidad, una energía mucho más sostenible pero que cuyo uso todavía es minoritario. La gasolina y el gasoil son muy contaminantes. En Barcelona ciudad se producen en un día laborable más de 6 millones de desplazamientos de vehículos motorizados hecho que sitúa al tráfico rodado como el principal responsable de la contaminación atmosférica que sufre la ciudad (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 2018a).

La población de Barcelona, debido al número de vehículos motorizados que circulan por la ciudad está expuesta a niveles de contaminación ambiental que superan los recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS): el 98% está expuesta a niveles medios de  $PM_{10}$  (entre  $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ - $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , aunque no se produce exposición alta,  $>40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) y el 70% a niveles altos de  $NO_2$  ( $>40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) (ASPB, 2018:45-47). Se calcula que cumpliendo esos niveles en Barcelona se podrían evitar 659 muertes prematuras al año (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 2018a).

La circulación de vehículos motorizados es una de las fuentes de ruido urbano más importantes, siendo la causa del 80% de este tipo de contaminación por encima de los límites admisibles. El ruido alto resulta molesto, pero además es un contaminante que puede afectar a la salud de las personas y, por tanto, a su calidad de vida y tiene influencia sobre la comunicación y el comportamiento. Entre sus efectos nocivos se encuentra el deterioro del sistema auditivo, alteraciones en otros órganos como el sistema nervioso y daños psicosociales como dificultad de comunicación, perturbación de los ciclos de sueño, disminución de la capacidad de concentración, ansiedad y estrés, etc. (DEPARTAMENT DE SALUT DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, 2010).

Un estudio de ISGlobal, centro impulsado por la Fundación "la Caixa", ha estimado que el ruido del tráfico contribuye con un 36% a la carga de enfermedad que provoca la planificación urbana y el transporte en Barcelona, un porcentaje mayor que el que se atribuye a la contaminación del aire. La exposición media diaria de la población de Barcelona al ruido es de 65.1 decibelios (dB) y por la noche de 57.6dB, por lo que supera los niveles máximos que recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 55dB y 40dB respectivamente (OMS, 2009). El estudio concluye que el ruido del tráfico es un problema de primer orden para la salud de las personas que viven o trabajan en Barcelona (MUELLER & al, 2017).

#### 4.1. Sobreocupación del espacio público

Barcelona tiene una densidad de 6000 coches por kilómetro cuadrado, el doble que en Madrid y más del triple que en Londres. Según explica Salvador Rueda, "en Barcelona, el vehículo privado ocupa entre el 65% y el 70% de su espacio público, directa o indirectamente, cuando el porcentaje de desplazamientos diarios de los residentes barceloneses no supera el 25% de los viajes totales" (RUEDA, 2009:123-132).

La sobreocupación del espacio público por los vehículos motorizados privados conlleva otras consecuencias negativas como la intrusión visual y la poca equidad. La gran cantidad de vehículos que ocupan las calles de Barcelona –tanto circulando como aparcados–, y especialmente el número de turistas, así como todas las infraestructuras viales dedicadas a ellos representan un considerable impacto negativo en calidad de la imagen visual de la ciudad.

Por otro lado, aunque los vehículos privados ocupan el 65% de la vía pública, solo son utilizados por una tercera parte de la población, que claramente ocupa más espacio público del que le corresponde, impidiendo con ello otros usos más comunitarios de ese espacio.

#### 4.2. Altos niveles de congestión del tráfico

La congestión circulatoria es un problema por sí mismo del sistema de movilidad, pero, además, produce otras externalidades como aumento de la contaminación (al alargarse la permanencia de los vehículos en las calles y hacer que estos tengan que funcionar en régimen de motor de marchas cortas) y el aumento del ruido. Así mismo, la congestión produce mucho estrés en los conductores, cosa que incide en el aumento del número de accidentes, supone una gran pérdida de tiempo, tanto personal como profesional, y deteriora la imagen turística y comercial de la ciudad. Otro efecto es que también incide negativamente sobre los transportes públicos como el autobús, que se ven afectados por los parones y no pueden mantener sus tiempos de paso.

Barcelona, según el informe Tom Tom Traffic Index (2016), es la ciudad española con niveles más altos de congestión del tráfico (y la 68 a nivel mundial). Los niveles de congestión vial de Barcelona significan que en la ciudad se necesita un 31% más de tiempo para realizar un trayecto que en una situación sin congestión y hasta un 52% más si es en las horas punta de la mañana y de la tarde. En un año, los usuarios habituales de coche pierden

119 horas atrapados en el tráfico. Y esta situación no parece mejorar, sino todo lo contrario, ya que los niveles de congestión de 2016 son unos 3% más altos que los de 2015 (TOM TOM TRAFIC INDEX, 2016).

#### 4.3. Accidentes de tráfico

En Barcelona, en 2017, se produjeron 9.430 accidentes de tráfico, lo que representa un 1% de aumento respecto al año anterior. El número de heridos fue de 12.177, un 0.9 más que en 2016, de ellos 241 graves, lo que supone un 24.23% más que el año anterior. El número de víctimas mortales fueron 12, la cifra más baja al menos desde 1990. En conjunto el número de accidentes graves presenta una tendencia general a la baja desde los 596 de 2004 a los 253 de 2017, aunque con subidas puntuales. El colectivo con un índice más alto de mortalidad son los motoristas (con una media de edad de 28.5 años) seguidos de los viandantes (con una media de edad de 72.8 años). También son los motoristas los que sufren lesiones de más gravedad, representando el 77% de los conductores heridos de gravedad, seguidos por los conductores de bicicleta que representan el 11.11% (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 2018b).

Los vehículos motorizados privados (turismos, furgonetas, motocicletas y ciclomotores) son los que más se ven implicados en los accidentes de tráfico. Los vehículos ligeros de cuatro ruedas (turismos, furgonetas y taxis) representan el 52.3% de los vehículos implicados en accidentes de tránsito, seguidos por los vehículos de dos ruedas a motor (motos y ciclomotores) con un 37.1%. Las bicicletas representan el 4.4%. Las principales causas de los accidentes son tanto atribuibles a los conductores como al estado de las vías de

circulación: alcoholemia, calzada en mal estado, exceso de velocidad, drogas o medicamentos, estado de la señalización (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 2018b).

#### 5. Desafíos del modelo actual: hacia una movilidad sostenible

La ciudad de Barcelona está haciendo una clara apuesta por ser una *smart city* y, como hemos visto, en buena medida lo es, pero todavía tiene el reto de hacer que la movilidad en Barcelona sea totalmente sostenible y eficiente. Para ello se necesita adoptar diversas medidas tanto para disminuir la contaminación atmosférica como la congestión vial con el fin de conseguir una mayor calidad de vida para los habitantes de la ciudad. Los viandantes son los que salen más perjudicados con la ocupación del espacio público por los coches, que han reducido drásticamente los espacios para otro tipo de actividades como el paseo, la práctica de deportes, los juegos, etc. Además, los espacios dedicados al coche implican también una reducción de los espacios verdes, tan necesarios para la salud de la ciudadanía.

Para ello es imprescindible reducir al mínimo imprescindible el número de vehículos motorizados privados en las calles de Barcelona y que los que queden sean más ecológicos. Asimismo, el resto de vehículos motorizados deben sustituirse por otros más sostenibles. En esta línea se desarrolla el PMU de Barcelona 2013-2018 que propone mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y democratizar el uso del espacio público promoviendo formas de moverse más sostenibles y la progresiva devolución del espacio público a los viandantes. Estas medidas son (FIG. 3):

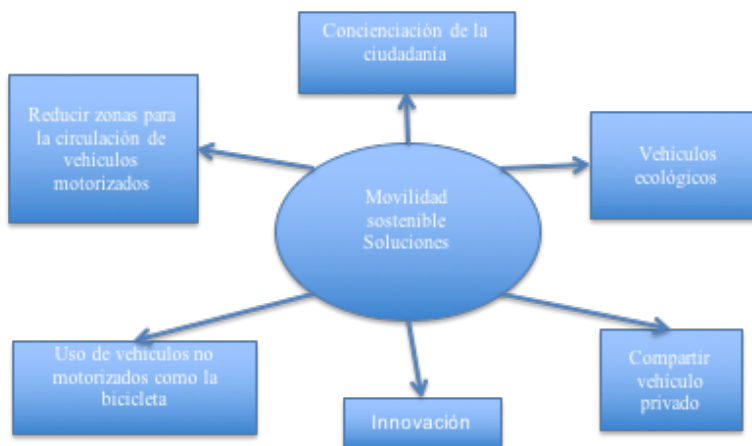


Fig. 3/ Soluciones para una movilidad sostenible.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ayuntamiento de Barcelona (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 2018a).

### 5.1. Concienciar a la ciudadanía

Las personas, en general, no tienen muy en cuenta las externalidades generadas por el modo de transporte que utilizan. En concreto, los usuarios de vehículos privados no son conscientes de todos los impactos negativos que estos generan, aunque tengan una idea general de que el transporte público o las fuentes de energía no fósil son menos dañinos para el medio ambiente. Sin embargo, estamos tan acostumbrados al aspecto actual de las ciudades, llenas de vehículos motorizados por todas partes, que raramente nos paramos a considerar todos los problemas que producen ni los beneficios que se derivarían de una reducción drástica en su uso.

En este sentido el Ayuntamiento de Barcelona realiza de forma sistemática diversas campañas y actividades. Por ejemplo, cada año dedica, en septiembre, una semana a la movilidad sostenible y segura<sup>8</sup>. Este evento se compone de un amplio programa de actividades organizadas por el Ayuntamiento de Barcelona y diversas entidades y asociaciones de la ciudad. El objetivo de este evento es mostrar a la ciudadanía cómo sería una ciudad más verde y con menos contaminación para

“sensibilizar a la ciudadanía sobre los impactos ambientales del transporte e informarla sobre sus diferentes modalidades” y así “estimular un comportamiento ciudadano, en relación con el uso del vehículo, compatible con el desarrollo urbano sostenible, en particular con la protección de la calidad del aire, la prevención de accidentes de tráfico, la reducción de las emisiones de gases que provocan efecto invernadero y el consumo racional de los recursos energéticos” (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 2018).

Para ello se proponen medidas como el Día sin Coches, dar prioridad a los vehículos más sostenibles, al transporte público y a las bicis y visibilizar el proyecto de las supermanzanas.

Sin embargo, en Barcelona, no se aprecia un cambio de tendencia respecto a la voluntad de tener un coche y el 69.4% de los ciudadanos creen que tendrán coche también de aquí a 10 años, lo que sería el mismo porcentaje que el actual. Asimismo, no se detecta una mayor concienciación respecto a la necesidad de reducir el uso del coche y el 55% de la población apoya construir más accesos viarios y aparcamientos en la ciudad

y un 81.8% cree que su uso del coche privado será igual o superior al actual de aquí a 10 años (CREAFUTUR, 2017).

Por tanto, para propiciar un cambio de actitudes y comportamientos de los usuarios de estos vehículos, es necesario continuar incidiendo en la concienciación de la ciudadanía de los beneficios para su calidad de vida que supone la reducción de los vehículos motorizados privados en la ciudad y, sobre todo, es especialmente importante concienciar a los conductores habituales de coche de que también son peatones y del impacto beneficioso que puede tener a su propia calidad de vida cambiar a un modo de transporte más ecológico. Esto se puede realizar mediante diferentes actuaciones como la realización de campañas promocionales a favor de los desplazamientos a pie, en bicicleta o en transporte público.

### 5.2. Fomentar el cambio a vehículos ecológicos

Una de las líneas estratégicas de la Unión Europea para la movilidad sostenible es el fomento de la implantación de los vehículos eléctricos como sustitutos de los de gasolina y diésel. La movilidad eléctrica contribuye a la reducción de emisiones contaminantes y reduce la contaminación acústica. Aunque todavía queda camino por recorrer en el perfeccionamiento de los coches eléctricos, los coches 100% eléctricos ya son una realidad.

Para el 2021 la UE ha impuesto un límite de 95gr/km en emisión de CO<sub>2</sub> (PARLAMENTO EUROPEO, 2019). Durante las últimas décadas los fabricantes de vehículos, siguiendo la normativa de la UE y de los países miembros, han reducido considerablemente la emisión de los turismos. Sin embargo, en España, en 2016, cada nuevo turismo vendido emitió una media de 115.3 gr/km de CO<sub>2</sub>, una reducción insuficiente que no podrá adecuarse a los objetivos de la UE que son cada vez más ambiciosos: la idea es conseguir a medio plazo una emisión cero. Por lo tanto, la transición a los vehículos eléctricos es imprescindible. En este sentido el Ministerio para la Transición Ecológica ha aprobado el plan ProMovea 2018 que destina 50 millones de euros para incentivar la compra de coches eléctricos en España en los próximos años, así como para impulsar la infraestructura de descarga.

<sup>8</sup> En 2018, este evento se realiza bajo el título de Semana Europea de la Movilidad 2018. En ediciones anteriores se conocía

como Semana de la Movilidad Sostenible y Segura. En este evento participan más de 2.500 ciudades y pueblos de toda Europa.



El Ayuntamiento de Barcelona está respondiendo a esta estrategia impulsando el cambio al vehículo eléctrico en la ciudad. Para ello ha implantado 450 puntos de recarga públicos y gratuitos, situados en diversas estaciones y aparcamientos y repartidos por todos los distritos. Por otro lado se han establecido una serie de ventajas para los usuarios de vehículos eléctricos como una bonificación del 75% en el impuesto de vehículos de tracción mecánica y permiso para estacionar en las plazas de área azul y área verde por una tarifa de cero euros.<sup>9</sup> Como resultado cabe destacar que el 40% de las matriculaciones de vehículos eléctricos en España en 2016 se tramitaron en Cataluña y Barcelona superando la media europea (1.41%) con un 1.5% de penetración de los vehículos eléctricos (turismos y motos). Sin embargo, en Barcelona todavía circulan unos 600.000 vehículos contaminantes frente a unos 6.000 totalmente eléctricos (LIFE, 2018) por lo que la transición a vehículos limpios todavía está en sus inicios.

### 5.3. Reducir las zonas donde pueden circular los vehículos motorizados

La sobreocupación del espacio público por los vehículos motorizados privados se produce en detrimento de los peatones y otros posibles usos. Es necesario recuperar el espacio público y crear oportunidades de comunicación y socialización que se han ido perdiendo a medida que los vehículos motorizados ocupaban más espacio en las calles.

Por un lado, el Ayuntamiento de Barcelona, ha establecido un protocolo de reducción del permiso de circulación en determinadas zonas y en determinados horarios a los vehículos más contaminantes cuando la contaminación atmosférica de la ciudad sobrepase ciertos límites. Las restricciones se irán incrementando progresivamente hasta la prohibición total de circulación en el 2025.

A partir del 1 de diciembre de 2017 el Ayuntamiento de Barcelona decretó que, en caso de episodio de contaminación ambiental<sup>10</sup>, los turismos que no dispongan de etiqueta ambiental de la DGT<sup>11</sup>, es decir, los más contaminantes, no podrán circular dentro de la zona de bajas emisiones del ámbito de las rondas de Barcelona<sup>12</sup>. A partir del 1 de enero de 2020 se prohibirá permanentemente la circulación a todos los vehículos sin etiqueta de la DGT dentro de la Zona de Bajas Emisiones del ámbito de las Rondas de Barcelona todos los días laborables entre las 7 h y las 20 h. Y a partir del 1 de enero de 2025 será una prohibición completa de circulación dentro de los municipios del Área Metropolitana de Barcelona AMB, para estos vehículos.

Por otro lado, el Ayuntamiento de Barcelona está implementando una técnica de planificación sostenible autóctona: las supermanzanas, zonas urbanas de unos 400 por 400 metros donde se reduce al mínimo el tráfico motorizado y el aparcamiento de vehículos en su superficie y se convierte al viandante en el protagonista. El tráfico motorizado circula por las vías perimetrales con excepción de vehículos residentes, servicios, emergencias y carga y descarga que pueden acceder, pero deben limitar su velocidad a 10 km/h. Es la apuesta más clara de la PMU 2013-2018 para ir recuperando espacios urbanos para los peatones y quitárselos al tráfico rodado. El Plan contempla la creación de 503<sup>13</sup> supermanzanas que en m<sup>2</sup> equivaldrían a 700 campos de fútbol y reducirían en al menos un 21% el tráfico de la ciudad.

### 5.4. Fomentar el uso del transporte público

Para que los ciudadanos utilicen de forma habitual el transporte público es necesario que este sea de calidad, que cubra adecuadamente todas las áreas de la ciudad y que sea accesible para toda la población. Según Miquel Nadal, director

<sup>9</sup> Salvo en las plazas exclusivas para residentes o las plazas reservadas y siempre que se respeten los horarios y los tiempos máximos de regulación.

<sup>10</sup> Circunstancia puntual declarada por la Generalitat de Catalunya cuando los niveles de contaminantes atmosféricos (partículas en suspensión PM10 o NO2) registrados en más de una estación de la Red de Vigilancia y Previsión de la Contaminación Atmosférica de Catalunya de la zona superan los valores límite autorizados por la Unión Europea.

<sup>11</sup> Etiquetas ambientales Cero, Eco, C y B de la Dirección General de Tráfico (DGT): vehículos de gasolina anteriores al año 2000 (anteriores a Euro 3) y los diésel anteriores a 2006 (anteriores a Euro 4).

<sup>12</sup> Incluye toda la ciudad de Barcelona (excepto los Barrios

de Collserola, la zona industrial de la Zona Franca y las mismas rondas) y casi todos los Barrios de L'Hospitalet de Llobregat y de Sant Adrià de Besòs, y los Barrios de Cornellà y Esplugues de Llobregat que se encuentran en el interior del perímetro de las rondas.

<sup>13</sup> De momento la implantación de las supermanzanas está en la fase de diagnóstico que finaliza este año 2019 (Proyecto supermanzanas, 2016-2019). Sin embargo, en septiembre de 2016 se implantó la supermanzana de Poblenou en la que se han aplicado "medidas básicas de movilidad, con actuaciones temporales, reversibles y de rápida ejecución que permiten visualizar los nuevos usos que se pueden llegar a hacer" (AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, 2019).

de la Fundación RACC (Reial Automóbil Club de Catalunya),

“la demanda de transporte público responde en parte al precio, pero sobre todo a factores como la calidad, la disponibilidad de trayectos, la frecuencia y la comodidad” (Muñoz, 2011).

El Ayuntamiento de Barcelona ha llevado a cabo numerosas iniciativas para mejorar la calidad del transporte público de Barcelona y en estos momentos cuenta con una extensa red de autobuses, tranvía y taxis por la superficie y de ferrocarril y metro bajo tierra que en total consta de unas 3000 paradas y estaciones. Además, en el marco del Plan de Accesibilidad Universal de Barcelona 2018-2026, presentado por el Ayuntamiento de Barcelona en coordinación con el Instituto Municipal de Personas con Discapacidad (IMPD), se ha elaborado un estudio que concluye que el 91% de las estaciones de metro, el 95% de las estaciones de Ferrocarriles de la Generalitat; el 89% de las estaciones de Renfe y el 92% de las estaciones de Tram cuentan con itinerarios accesibles (acceso, vestíbulo y andén). Respecto a las paradas de autobús las que presentan condiciones de accesibilidad oscilan entre el 60% y el 85%. El Plan propone 45 medidas para conseguir un transporte público 100% accesible.

Sin embargo, el número de personas que eligen vehículos motorizados privados como modo de transporte sigue siendo muy alto. Como medida urgente, el Ayuntamiento de Barcelona ha realizado acciones concretas y potentes para atacar problemas de contaminación graves como los que suponen los vehículos sin etiqueta ambiental. Para incentivar la retirada de los turismos más contaminantes se ha introducido un título de transporte, la T-verde, que permite utilizar de manera ilimitada y gratuita los servicios de transporte público integrados durante tres años a aquellos ciudadanos del ámbito metropolitano que den de baja su coche sin etiqueta ambiental y comprometerse a no comprar ningún otro coche durante el periodo de vigencia de la tarjeta. Esta medida pretende disminuir la contaminación y fomentar el uso del transporte público. La eficacia de esta medida ha sido limitada ya que se han acogido a ella unas 200 personas cuando el parque de vehículos en esta situación es de cerca de un millón.

### 5.5. Promover el uso de los servicios para compartir vehículos privados

Los coches ocupan mucho espacio en las ciudades y no solo cuando circulan sino también estando

aparcados. De hecho, en España los coches están aparcados de media el 97% del tiempo (SANZ, 2016:130) por lo que su nivel de utilización es claramente muy bajo. Además, en una ciudad como Barcelona encontrar aparcamiento en el centro es difícil y lleva un tiempo durante el cual los coches simplemente dan vueltas gastando combustible y tiempo de los ocupantes. Por otro lado, tener un coche en propiedad exclusiva supone un gasto económico considerable (precio de compra, mantenimiento, impuestos, garaje) y también un gasto de tiempo (revisiones, limpieza, gestiones).

Una medida como compartir vehículo (vía modelos como *carsharing*, *motosharing*, *bikesharing*, *carpooling*, *ride-hailing*, bus a la demanda) podría ahorrar un espacio considerable en las vías de la ciudad, contribuir a la reducción de la contaminación atmosférica, ahorrar un tiempo y un dinero considerable a las personas que utilizan este modo de transporte. La implantación en Barcelona de estos servicios es todavía muy baja respecto a otras ciudades de similares características por lo que queda mucho margen para desarrollar este tipo de iniciativas.

### 5.6. Fomentar el uso de vehículos no motorizados como la bicicleta

El uso de la bicicleta como medio de transporte público tiene ya diez años en Barcelona, ya que fue en 2007 cuando se creó el servicio de *Bicing*. La bicicleta presenta, sin duda, una serie de ventajas que la convierte en un medio de transporte ideal para una *smart city*: es sostenible ya que no contamina y, por tanto, ayuda a mejorar la calidad del aire y es saludable ya que no deja de ser un ejercicio físico.

Sin embargo, todavía sigue siendo un modo de transporte minoritario que solo es usado más o menos regularmente por el 13.6% de la población. Entre los motivos que aducen los ciudadanos para no utilizar la bicicleta están: la distancia a recorrer es demasiado larga (44.3%), no hay carril bici en el trayecto a realizar (21.6%), no es segura (20.5%), se tarda demasiado (18.7%), se suda mucho pedaleando (17.7%) y por la lluvia (16.5%) (CREAFUTUR, 2017:10-11). Otro problema considerable son los robos. Al 7% de los ciclistas les han robado la bicicleta en los últimos 5 años y al 11% algún componente de la bici (RACC, 2018:27). Esto tiene un claro efecto disuasorio en el uso habitual de este transporte, hasta tal punto que, entre los no ciclistas una mejora de la seguridad en el estacionamiento en la calle sería el primer motivo para cambiar a la bicicleta (RACC, 2018:27).

El Ayuntamiento de Barcelona sigue apostando fuerte por este modo de transporte (tanto en su modalidad de transporte público como en la de transporte privado) e implementa medidas para mejorar las condiciones de su utilización y motivar a la ciudadanía a que utilice la bicicleta en sus desplazamientos. Por ejemplo, dentro de las medidas del PMU 2013-2018 tiene como objetivo llegar a los 308 km de carril bicicleta de forma que el 95% de la población tendrá un carril bici como máximo a 300 metros de distancia de su domicilio. El plan también contempla ampliar y mejorar las señalizaciones de los carriles bici para mejorar la seguridad de los ciclistas y reducir los conflictos con los peatones. Para los ciudadanos con más dificultades para asumir el esfuerzo físico que supone la bicicleta y para aquellos que necesitan realizar trayectos más largos, a la red de *Bicing* se ha añadido la complementaria de *Bicing Elèctric* que, de momento, se distribuye en 41 estaciones en aparcamientos y 5 estaciones en superficie. Asimismo, el plan contempla medidas de prevención de robos, como promover la creación de plazas de aparcamiento seguro de bicicletas.

Además, la bicicleta se convertirá en un vehículo clave en las supermanzanas donde podrá circular en ambos sentidos fuera de los carriles específicos y además se pondrán las bases para extender su uso en la distribución de última milla de las mercancías.

### 5.7. Apoyar la innovación en movilidad sostenible

La movilidad sostenible necesita modos de transporte más limpios, eficientes y seguros que hay que desarrollar e implementar. Por ello la innovación es un elemento clave de la movilidad sostenible de la *smart city* que requiere la colaboración entre el sector público y el privado.

En este sentido, la Unión Europea, está realizando una clara apuesta por apoyar a las *startup* tecnológicas que realicen proyectos en el área de la movilidad sostenible. La Comisión Europea financia, dentro del programa *Mobility for Growth* del marco Horizon 2000, el proyecto *Movility-Urban-Value* (MUV) para mejorar la movilidad sostenible a través de la innovación tecnológica. En el proyecto, que se desarrolla entre 2017 y 2020, participan diversas ciudades europeas, entre ellas Barcelona, de 8 países europeos. El objetivo de MUV es mejorar la movilidad urbana mediante un enfoque innovador que consiste en cambiar los hábitos de la movilidad a través de una aplicación de móvil que mezcla las experiencias digitales, tecnológicas y físicas. Por otro lado, el Parlamento Europeo, en una colaboración público-

privada, ha auspiciado la creación del *Startup Prize for Mobility*, que premiará a las *startups* más prometedoras en el ámbito de la movilidad sostenible.

En España, el sector de las *startups* en movilidad está creciendo considerablemente con propuestas diversas como aplicaciones de móvil de servicio de aparcacoches (*Valeet*), de comparador de alquiler de coche (*My Tripcar*), para compartir taxis (*Join up taxi*) o de *carsharing* (*Eccocar*) entre otras muchas propuestas. En Barcelona, *Vadecity* ha desarrollado el proyecto *Vadebike*, una solución para aparcar su bicicleta de forma segura, inteligente y sostenible que da respuesta a uno de los mayores problemas de los usuarios de bicicleta privada, el robo y ordena la micromovilidad (bicicletas y patinetes tanto de particulares como de *Sharing*) en las ciudades.

## 6. Conclusiones

Barcelona tiene un gobierno local implicado en el desarrollo de estrategias para conseguir una movilidad sostenible en la ciudad, así como una visión global que abarca un número considerable intervenciones diversas. La iniciativa privada con un número creciente de *startup* también contribuye con propuestas novedosas a solucionar los problemas de movilidad que tiene la ciudad y a implementar el uso de modos de transporte más limpios. La implicación de la ciudadanía es diversa: aunque la gente es cada vez más consciente de la necesidad un transporte ecológico, los usuarios de los vehículos motorizados privados no parecen muy concienciados del impacto de estos vehículos en la ciudad y, no solo por lo que contaminan sino también por el espacio que ocupan. En consecuencia, no se plantean cambiar a otros modos de transporte más colectivos. Sin embargo, la movilidad sostenible y la creación de una ciudad para las personas requieren reducir drásticamente el número de vehículos en las ciudades. Incluso una ciudad como Barcelona, que obtiene sistemáticamente puntuaciones altas en los índices de *smart city*, tiene un largo recorrido por hacer en el área de movilidad para conseguir la movilidad sostenible que requiere una *smart city* cuando más del 65% del espacio público está ocupado por vehículos motorizados privados.

No se puede negar que la ciudad está dando pasos importantes en esa dirección, con una administración local comprometida que desarrolla planes estratégicos muy concretos y completos con el objetivo de conseguir un modelo de movilidad saludable, eficiente y que favorezca la convivencia ciudadana. En relación al desarrollo de

una red sostenible de transporte público los resultados son buenos y hay proyectos constantes de mejora. El paso de los autobuses que utilizan combustibles fósiles a otros sostenibles se realiza paulatinamente y solo es una cuestión de tiempo que alcance a toda la flota. El esfuerzo que se está realizando desde el Ayuntamiento para impulsar modos de transporte saludables como la bicicleta es innegable, como también lo es la intención de aumentar las zonas con restricciones de entrada a los vehículos motorizados como refleja el proyecto de las supermanzanas. También cabe destacar el esfuerzo realizado para concienciar a los ciudadanos de la necesidad de utilizar más el transporte público y menos el privado, así como las acciones llevadas a cabo para reducir la presencia de los vehículos más contaminantes en las calles.

Sin embargo, el vehículo privado motorizado sigue siendo el principal problema para conseguir una movilidad sostenible en la ciudad y su utilización no está descendiendo, ni sus usuarios parecen tener intención de cambiar al transporte público por cuestiones ambientales. La pregunta que nos debemos hacer es si las medidas planeadas por el Ayuntamiento de Barcelona resultan suficientes o si, en los próximos años, deberá adoptar medidas de carácter más prohibitivo y restrictivo para que la presencia de este tipo de vehículos se reduzca de forma significativa en la ciudad.

## Bibliografía

- ARCADIS (2018): Sustainable cities mobility index 2017. Disponible en: <file:///D:/38109348G/Downloads/Sustainable%20Cities%20Mobility%20Index.pdf>
- ARCHONDO & al. (2018): Tendencias en la urbanización: Riesgos y oportunidades: BBVA Research. Disponible en: <https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2018/11/Observatorio-Futuro-de-las-Ciudades.pdf>
- ASPB (2018): *Avaluació de la qualitat de l'aire a la ciutat de Barcelona. Informe 2017*. Consorci Sanitari de Barcelona, Agència de Salut Pública. Disponible en: [http://www.aspb.cat/wp-content/uploads/2018/07/AVALUACIO\\_QUALITAT\\_AIRE\\_BARCELONA\\_2017-1.pdf](http://www.aspb.cat/wp-content/uploads/2018/07/AVALUACIO_QUALITAT_AIRE_BARCELONA_2017-1.pdf)
- ATM (2017): Enquesta de mobilitat en dia feiner 2016: La mobilitat a l'àmbit del sistema tarifari integrat de l'àrea de Barcelona. ATM. Disponible en: [https://doc.atm.cat/ca/\\_dir\\_emef/emef2016.pdf](https://doc.atm.cat/ca/_dir_emef/emef2016.pdf)
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2014): *Plan de movilidad urbana de Barcelona PMU 2013-2018*. Disponible en: [http://mobilitat.ajuntament.barcelona.cat/sites/default/files/docs/PMU\\_Sintesi\\_Castella.pdf](http://mobilitat.ajuntament.barcelona.cat/sites/default/files/docs/PMU_Sintesi_Castella.pdf)
- (2018a): *Movilidad*. Disponible en: <http://mobilitat.ajuntament.barcelona.cat/es>
- (2018b): *Balanz d'accidentalitat 2017*. Disponible en: [http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2018/01/2018\\_01\\_25-Accidentalitat-2018.pdf](http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2018/01/2018_01_25-Accidentalitat-2018.pdf)
- (2019): *Superilles. El Poblenou*. Disponible en: <http://ajuntament.barcelona.cat/superilles/ca/content/el-poblenou>
- CARRILLO GUAJARDO-FAJARDO, F. J. (2018): "El nuevo rol de las ciudades" La *Smart city*: el verdadero reto del S. XXI. Desarrollo y Planificación Estratégica de la Ciudad Inteligente. Documento de trabajo 9. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. Disponible en: [http://www3.uah.es/iaes/publicaciones/DT\\_09\\_18.pdf](http://www3.uah.es/iaes/publicaciones/DT_09_18.pdf)
- COMISIÓN EUROPEA (2018a): *Horizon 2020*. Disponible en: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/area/transport>
- CREAFUTUR (2017): *Los ciudadanos y la movilidad en Barcelona. Situación y perspectivas de futuro*. Barcelona: Creafutur
- CRESPO GARCÍA, L. (2009): *La movilidad urbana: un gran reto para las ciudades de nuestro tiempo*. Ingeniería Civil, (154:97-106).
- DEPARTAMENT DE SALUT DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA (2010): Repercussió de la contaminació acústica en la salut de les persones. *Jornada sobre la contaminació acústica*, 28 de febrer abril de 2010. Disponible en: [http://mediambient.gencat.cat/web/content/home/ambits\\_dactuacio/atmosfera/contaminacio\\_acustica/jornades\\_cursos/2010/4.pdf](http://mediambient.gencat.cat/web/content/home/ambits_dactuacio/atmosfera/contaminacio_acustica/jornades_cursos/2010/4.pdf)
- FORTUNY, J. (2016): El Sistema de Movilidad en Barcelona. Disponible en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Regional-Presence/Americas/Documents/EVENTS/2016/15557-CR/15557-4-3.pdf>
- INSTITUT CATALA DE L'ENERGIA (2018): *Transport y mobilitat*. Disponible en: [http://icaen.gencat.cat/ca/energia/usos\\_energia/mon\\_local/transport/transport-i-mobilitat/](http://icaen.gencat.cat/ca/energia/usos_energia/mon_local/transport/transport-i-mobilitat/)
- JUNIPER RESEARCH (2018): *Smart cities – What's in it for citizens?* Disponible en: <https://newsroom.intel.com/wp-content/uploads/sites/11/2018/03/smart-cities-whats-in-it-for-citizens.pdf>
- LIVE (2018): *Els tres principals falsos mites sobre el vehicle elèctric*. Life, 3 de maig de 2018. Disponible en: <http://www.livebarcelona.cat/ca/els-tres-principals-falsos-mites-sobre-el-vehicle-electric/>
- MUELLER & al. (2017): *Health impacts related to urban and transport planning: A burden of disease assessment*. Environment International, 107: 243-257.
- MUÑOZ, O. (2011): Cuatro expertos debaten en 'La Vanguardia' sobre los problemas de la movilidad en Barcelona y su entorno. *La Vanguardia*, 12 de marzo de 2011). Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/vida/20110312/54125978293/cuatro-expertos-debaten-en-la-vanguardia-sobre-los-problemas-de-la-movilidad-en-barcelona-y-su.html>
- OMS (2009): *Guidelines for Community noise*. Ginebra: World Health Organization.
- PARLAMENTO EUROPEO (2014): Mapping *Smart cities* in the EU. Directorate-General for Internal Policies.
- (2014): Reglamento (UE) 2019/631 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019 por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de CO<sub>2</sub> de los turismos nuevos y de los vehículos comerciales ligeros nuevos, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) 443/2009 y (UE) 510/2011.
- PÉREZ SANS & al (2017): Relación entre forma urbana y patrones de movilidad: el caso del área metropolitana de Barcelona. *International Conference on Regional Science. Comercio Internacional y*

- Empleo: una perspectiva regional*. Universidad Pablo de Olavide (Sevilla), 15,16 y 17 de noviembre de 2017.
- POLIS (2015): *Polis policy paper: Sustainable Urban Mobility*. Disponible en: [https://www.polisnetwork.eu/uploads/Modules/PublicDocuments/polis\\_smartcities\\_policy\\_paper\\_november\\_2015.pdf](https://www.polisnetwork.eu/uploads/Modules/PublicDocuments/polis_smartcities_policy_paper_november_2015.pdf)
- RACC (2018): *Barómetro del ciclista urbano en Barcelona*. Disponible en: <http://saladeprensa.racc.es/wp-content/uploads/2018/07/DOSSIER-RACC-Bar%C3%B3metro-Ciclista-Bcn-CAS.pdf>
- RUEDA, S. (2009): "Las supermanzanas: reinventando el espacio público, reinventando la Ciudad", en Ciudades (im)propias: la tensión entre lo global y lo local, *II Congreso Internacional Arte y Entorno. Ciudades globales, espacios locales*, Valencia, 1-3 de diciembre de 2009.
- SANZ & al. (2016): *Cuentas ecológicas del transporte*. Madrid: Libros en Acción.
- TAPIA GÓMEZ, M. C. (2018): *La ciudad, para quién: desafíos de la movilidad a la planificación urbana*. GEO crítica, XXIII, 1250. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1250.pdf>
- TOM TOM TRAFIC INDEX (2016): *Barcelona*. Disponible en: [https://www.tomtom.com/en\\_gb/trafficindex/city/barcelona](https://www.tomtom.com/en_gb/trafficindex/city/barcelona)
- TMB (2018): *Informe de gestión del 2017*. Disponible en: [https://www.tmb.cat/documents/20182/111197/Informe\\_anual\\_2017\\_CA/eb09ec1b-a276-4764-89b4-3f67a078ccf0](https://www.tmb.cat/documents/20182/111197/Informe_anual_2017_CA/eb09ec1b-a276-4764-89b4-3f67a078ccf0)

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LII, Nº 204, verano 2020

Págs. 277-294

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.204.06>

CC BY-NC 4.0



# La iniciativa ciudadana, como origen del cambio urbano. La remodelación del Poblado Dirigido de Orcasitas en Madrid

Noelia CERVERO-SÁNCHEZ

Universidad Politécnica de Arquitectura. Escuela de Ingeniería y Arquitectura, Universidad de Zaragoza

**RESUMEN:** La investigación del modelo de intervención aplicado en la remodelación del Poblado Dirigido de Orcasitas (1976-1986) que supone la sustitución de la edificación residencial, la reurbanización y la construcción de equipamientos, muestra una operación en la que el barrio actúa como precursor y campo de experimentación. Se realiza una revisión crítica de los aspectos que condicionan el proceso: el marco legislativo y jurídico; el sistema de gestión; el sistema de financiación y la planificación urbanística y edificatoria. El análisis de estos cuatro ámbitos permite profundizar en un modelo de intervención, cuyo motor es la participación de la población, que abre camino a una operación de escala territorial, la Operación de Barrios en Remodelación de Madrid. La evaluación de este modelo de actuación, favorecido por una serie de circunstancias derivadas del momento histórico y el entorno físico, atiende a la finalidad de optimizar los procesos actuales y ponerlo en valor como impulsor del cambio urbano.

**PALABRAS CLAVE:** Iniciativa ciudadana; Participación; Cambio urbano; Remodelación; Barrio de Promoción Oficial.

## Civic initiative, the origin of urban change. The redevelopment of the Poblado Dirigido de Orcasitas in Madrid

**ABSTRACT:** The research of the intervention model applied in the redevelopment of the Poblado Dirigido de Orcasitas (1976-1986), that supposed the replacement of the residential blocks and the provision of new infrastructure, reflects an operation in which the neighborhood acts as a precursor and a field of

Recibido: 09.01.2019; Revisado: 14.05.2019

Correo electrónico: [ncervero@unizar.es](mailto:ncervero@unizar.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1916-5812>

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

experimentation. A critical review of the aspects that determine the process is conducted: legislative and legal framework; management; financing system and urban planning. The analysis of these four areas allows to delve into an intervention model whose real driving force is the participation of the residents, which paves the way for an operation of territorial scale, the Operación de Barrios en Remodelación de Madrid. The assessment of this intervention model, favored by a series of circumstances derived from the historical moment and the physical environment, attends to the purpose of optimizing the current processes and point out its value as a driver of urban change.

**KEYWORDS:** Civic Initiative; Participation; Urban renovation; Redevelopment; Affordable housing neighborhood.

## 1. Introducción

El derecho a la ciudad, con el que el sociólogo francés Henri LEFEVBRE (1978) se refiere en el año 1968 al derecho a acceder a todo aquello que aporte calidad de vida urbana según los deseos y necesidades de la población, constituye la consigna principal que a comienzos de la década de los años setenta toma un importante movimiento vecinal en la periferia suburbial consolidada de Madrid. Se fragua en núcleos de infravivienda que, entre los años 1940 y 1963, se construyen en suelo rústico del Plan General de 1946, para proporcionar alojamiento a la inmigración procedente de áreas rurales. Pueden distinguirse dos tipos de asentamiento, que conviven con gran proximidad en zonas marginales situadas principalmente al sur y sureste de la capital: barrios de autoconstrucción, que surgen en parcelaciones ilegales de forma espontánea y con gran precariedad, y barrios de promoción oficial, que se promueven con deficiente calidad y control, y derivan en una rápida y progresiva degradación (BRANDIS, 1983, p. 132). El abandono por parte de la Administración de estos núcleos de chabolismo autoconstruido y oficial, les mantiene al margen de la ciudad sin infraestructuras ni servicios mínimos, cuestión que se suma al hecho de que, al ganar centralidad, son sometidos a una permanente amenaza de expulsión ante planteamientos de carácter especulativo (CASTRO, 1996). En este clima, comienza a generarse una

conciencia colectiva, cuyo motor central es el derecho a la vivienda digna y la ciudad, por la que los vecinos reclaman adecuadas condiciones de habitabilidad y permanencia en estas áreas de expansión, vacías de contenidos urbanos, a las que han aportado un valor real y simbólico<sup>1</sup>.

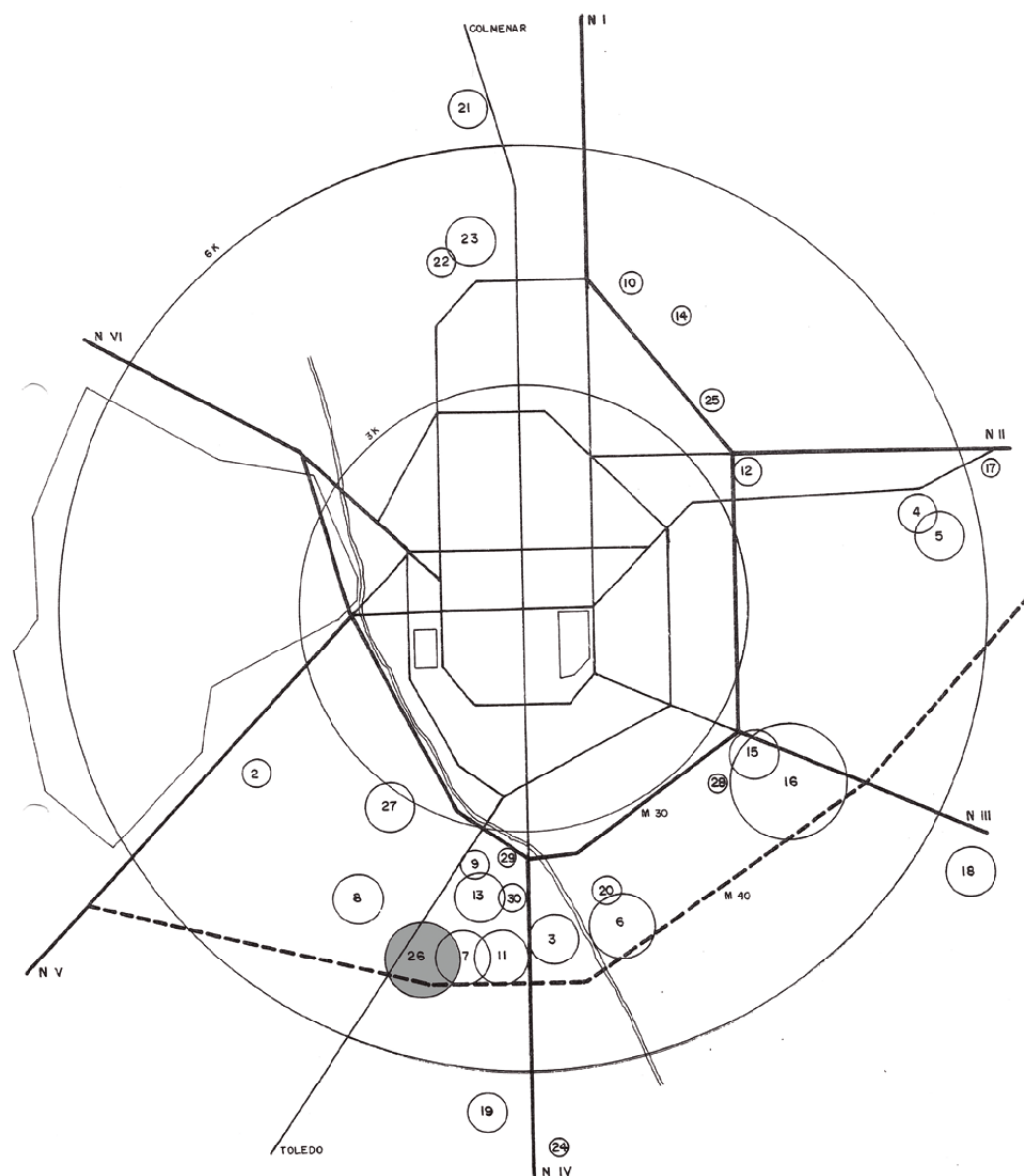
La inestabilidad política del momento histórico, en el que España se prepara para la transición hacia la democracia<sup>2</sup>, facilita el desarrollo de un movimiento asociativo, que reivindica una “deuda social” del Estado, tanto en los barrios de autoconstrucción, ante su contribución al desarrollo urbano y económico de la ciudad, generando mano de obra y plusvalías por la progresiva recalificación de los terrenos, como en los barrios de promoción oficial, ante las condiciones ruinosas de la edificación y la falta de servicios. La fuerza y el alto grado de organización de este movimiento, a la vez democrático y asambleario, que se sirve de cauces institucionales a través de las Asociaciones de Vecinos<sup>3</sup> (CASTELLS, 1981, pp. 231-238), lleva a la Administración a aceptar su liderazgo, en un programa conocido como Operación de Barrios en Remodelación de Madrid. Se trata de una intervención a gran escala que da respuesta a las necesidades básicas de la población, mediante el derribo y nueva construcción de viviendas y equipamientos en treinta barrios -unas 800 ha y 38.590 viviendas- (FIG. 1), en los que se llevan a cabo profundas transformaciones del tejido urbano<sup>4</sup> (VINUESA, 1986, p. 71). La complejidad de este importante campo de experimentación residencial

<sup>1</sup> La convivencia de estas áreas en los límites de la ciudad responde al concepto ideológico de “ciudad dual” que CASTELLS (1991, pp. 89-103) introduce en los años ochenta y al que GÓMEZ-MORÁN (1872, pp. 75-76) hace referencia a comienzos de los setenta en referencia al mercado dual como causa de segregación y posible principio de un problema social latente o de un conflicto de clases.

<sup>2</sup> López de Lucio apunta a una “doble transición”: de orden político, que aporta voluntad institucional y medios económicos a la operación, y de orden disciplinar, que aporta una nueva forma de proceder en Madrid, apoyada en un intenso movimiento asociativo vecinal y con un fuerte carácter simbólico (LÓPEZ DE LUCIO, 2013, p. 174)

<sup>3</sup> La fuerza de estas asociaciones es especialmente destacable en Madrid, donde su grado de auto organización les permite, establecido el Estado democrático, adquirir identidad propia en cada barrio. En 1968 se crea la primera Asociación de Vecinos en Palomeras Bajas, y en 1977 hay sesenta asociaciones legalizadas.

<sup>4</sup> Esta Operación se completa con el Programa de Ocho Barrios (afecta a ocho Poblados de Absorción, a los que se suman tres barrios de promoción oficial) en un intento de reorientación de la intervención pública hacia la rehabilitación, que falla en favor de la remodelación. El total de viviendas de promoción oficial afectadas por ambas operaciones asciende a 23.511, un 23% del total (DÍEZ DE PABLO, 2015, pp. 73-74).



1. Chinchón | 2. Los Cármenes Caño Roto | 3. San Fermín | 4. San Blas I | 5. P. D. San Blas H. | 6. Pozo del Tío Raimundo | 7. Meseta de Orcasitas | 8. Pan Bendito | 9. Zofio | 10. Pinar de Chamartín | 11. Orcasur | 12. San Pascual | 13. Cornisa de Orcasitas | 14. El Carmen | 15. Fontarrón | 16. Palomeras | 17. Canillejas | 18. Uva Vallecas | 19. Uva Villaverde | 20. P.M. Vallecas | 21. Santa Ana Fuencarral | 22. Valdeacederas | 23. Ventilla | 24. Santa Petronila | 25. Marquesa de Amboague | 26. P.D. Orcasitas | 27. Carabanchel | 28. Cruz Blanca | 29. Las Carolinas | 30. Almendrales

FIG. 1/ Situación y proporción de la remodelación del Poblado Dirigido de Orcasitas en relación a las intervenciones de la Operación de Barrios en Remodelación de Madrid.

Fuente: MOYA, S/F, p. 1..



(LÓPEZ DE LUCIO, 2013, p. 174) con actuaciones en el medio físico, reside en la necesidad de adaptar unos planteamientos generales únicos a las características específicas de cada barrio. El proceso da comienzo en Orcasitas con la intervención en el Poblado Dirigido, cuyo frente vecinal unido a los asentamientos contiguos, actúa como investigador en la lucha por un programa general de remodelación (VINUESA, 1986, p. 76).

Este artículo analiza la intervención que se administra entre los años 1976 y 1986 al Poblado Dirigido de Orcasitas, uno de los barrios oficiales más combativos, incluido en la Coordinadora de Barrios en Remodelación y considerado como interlocutor válido por la Administración (LASSO, 1981, pp. 33-35), que ocupa una posición destacada en la Operación. Ante la gravedad de su situación, la inercia del proceso reivindicativo global alienta a la población del conjunto a interactuar con los diferentes organismos y entidades implicados, para la generación *ex novo* de un marco legislativo y jurídico, un sistema de gestión y amortización de las viviendas, y una planificación urbanística y edificatoria, que marcan un antecedente para la renovación urbana de la ciudad construida<sup>5</sup>. Esta mirada al pasado, mediante la evaluación de un modelo de actuación protagonizado por los “actores” de la vida urbana, los propios habitantes, en un ejercicio de fuerza sobre los poderes públicos, atiende a la finalidad de conocer sus particularidades, para que puedan ser tenidas en cuenta en la optimización de los procesos actuales.

La metodología que se aplica para el desarrollo del estudio consiste la revisión crítica de aquellos aspectos que condicionan el proceso de intervención en el Poblado Dirigido, teniendo en cuenta la iniciativa y actividad de la población residente y poniéndolos en relación con la Operación de Barrios:

- Marco legislativo y jurídico. Se atiende a las disposiciones y acuerdos que dan respaldo al proceso.
- Sistema de gestión. Se tiene en cuenta el grado de responsabilidad y de implicación de las entidades involucradas.
- Sistema de financiación. Se detallan las fuentes de financiación y la repercusión por vivienda.

- Planificación urbanística y edificatoria. Se describen los instrumentos de planeamiento urbanístico, la evolución del proceso y los puntos clave del proyecto.

## 2. El Poblado Dirigido de Orcasitas en el movimiento vecinal

La Operación de Barrios en Remodelación constituye una experiencia de urbanismo participativo a gran escala, que alcanza un alto grado de madurez y organización desde la conciencia colectiva para hacer frente a objetivos comunes vinculados al arraigo a un espacio que, aun siendo hostil, se considera propio (RODRÍGUEZ VILLASANTE, 1989, p. 54). La reivindicación ciudadana, formulada como lucha vecinal, se inscribe en el contexto de los llamados movimientos sociales urbanos de los años sesenta. Las primeras asociaciones se crean en torno a organizaciones religiosas o familiares, que se integran en grupos ligados al mundo obrero y a la izquierda política. Paulatinamente ganan legitimidad frente a la opinión pública gracias a la prensa, que denuncia su situación y se hace eco de las protestas y negociaciones con los organismos públicos. A mediados de los años sesenta, se dan varias circunstancias que recrudecen la lucha, como son: la crisis económica, el apoyo estatal a viviendas destinadas a las clases medias y altas, y la aprobación de planes parciales de tipo especulativo que buscan la expropiación de áreas consolidadas. Durante este periodo, las Asociaciones de Vecinos adquieren un gran protagonismo, con la confluencia de reivindicaciones que provienen de barrios de infravivienda, entre los que cabe señalar por su visibilidad el Pozo del Tío Raimundo, Palomeras Bajas y la Meseta de Orcasitas, y de barrios de promoción oficial, con papel destacado por la urgencia de su protesta, del Poblado Dirigido de Orcasitas (MOYA, 1987, pp. 7-8).

En el Poblado Dirigido de Orcasitas la Asociación de Vecinos tarda en formarse, debido a la escasa cohesión de su población y la desvinculación del entorno, propias de este tipo de promociones. Los Poblados Dirigidos, como actuaciones oficiales con vocación de permanencia, acogen un vecindario formado por trabajadores industriales, funcionarios y miembros de los cuerpos de seguridad del Estado afines al régimen, que disfrutan

<sup>5</sup> A pesar de su carácter precursor, no se puede decir que los criterios adoptados en esta intervención rijan la Operación de Barrios en Remodelación que, como afirma LÓPEZ DE LUCIO (1981, p. 76), lejos de plantearse como una acción

coherentemente asumida por la Administración pública, consiste en una serie de respuestas particulares a demandas concretas, en actuaciones escasamente relacionadas entre sí.



Fig. 2/ **Poblado Dirigido de Orcasitas, 1961-1967.**

Fuente: Sistema de Información Territorial del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid y elaboración propia.

de un acceso diferido a la propiedad de su vivienda (LASSO, 1981, p. 17). Esta población diversa, pero en su mayor parte normalizada, se considera una minoría selecta en la periferia y marca sus diferencias respecto al resto de promociónes oficiales y a los núcleos chabolistas vecinos (DENCHE & RODRÍGUEZ VILLASANTE, 1987, 28).

El Poblado Dirigido de Orcasitas es promovido entre los años 1957 y 1963 por la Gerencia de Poblados Dirigidos, bajo la tutela del Instituto Nacional de la Vivienda (INV) dentro de las medidas arbitradas por el Plan de Urgencia Social (MOYA, 1983, p. 38). El proyecto de 2.964 viviendas realizado por los arquitectos Rafael Leoz de la Fuente y Joaquín Ruiz Hervás<sup>6</sup>, se construye en unos terrenos de 40,27 ha, alejados del continuo urbano de Madrid, en la confluencia entre la carretera de Toledo y la avenida de los Poblados<sup>7</sup>. El ámbito prácticamente cuadrado, tiene ordenación reticular, con una vía longitudinal dirección norte sur y seis transversales, que delimitan grandes manzanas, en las que la edificación se dispone de forma libre en bandas paralelas y perpendiculares a las vías en un ejercicio de composición neoplasticista (FIG. 2). Se trata de edificación en altura, con 1707 viviendas en bloques lineales de PB+5, y en superficie, con 1.257 viviendas unifamiliares en hilera de PB+1 y patio en uno de los frentes, que ofrecen una gran variedad de tipos de vivienda. Se acogen a la Ley de Renta Limitada de 1954, perteneciendo las colectivas y parte de las unifamiliares a la 3ª Categoría, y el resto, adjudicadas a los estratos más bajos mediante un sistema de prestación personal durante la obra, al tipo Social. En cuanto a los servicios comunitarios, aunque no pueden acometerse en el proyecto de 1956, son tenidos en cuenta en un Plan de Actuación sobre el barrio, elaborado en 1962 por el Servicio de Programación y Coordinación del INV y en un Plan Parcial, redactado en 1970 por Ruiz Hervás y aprobado dos años después<sup>8</sup>. Según estos documentos, las manzanas residenciales deberían estar bordeadas por bandas verdes de protección en las que se ubicarían los equipamientos necesarios para elevar el conjunto a la categoría de núcleo urbano. Sin embargo, no llegan a materializarse ni la urbanización del

conjunto ni sus dotaciones<sup>9</sup>, en cuyo lugar se mantienen las chabolas preexistentes, borrando la condición ideal que ofrecía el proyecto (FERNÁNDEZ GALIANO, 1989, p. 82-87) (FIG. 3).

La remodelación del poblado viene motivada por un problema de asientos diferenciales en las cimentaciones, que no están calculadas para el terreno de arcillas expansivas sobre el que se sitúa (SERRANO, 1999, pp. 172-173). Las primeras grietas aparecen a los pocos meses de terminar la ejecución de la estructura de las viviendas, y en 1961 son, en palabras de LEOZ y RUIZ HERVÁS (1961b, p. 924), un asunto “enormemente escandaloso”. A pesar de los reformados del proyecto y de las medidas que se toman en este primer momento, los asientos, lejos de estabilizarse como se esperaba, se van agravando hasta mermar la habitabilidad e incluso la seguridad de las edificaciones, y conducen a una situación crítica en 1975, cuando junto a los primeros realojos se extiende la alarma social.

La limitada consolidación del tejido social del poblado (MANZANO, 1979, p. 637-640), lleva a los residentes a tratar los primeros problemas de forma individual y, sólo ante la inutilidad de esta vía, comienzan a buscar soluciones colectivas. Tampoco contribuye a su coordinación la falta de conexión con barrios cercanos, con los que mantiene una clara diferenciación debido a su sentimiento de identificación con el orden dominante, opuesto a la condición marginal de éstos (DENCHE & RODRÍGUEZ VILLASANTE, 1987, pp. 28-32). Los habitantes del Poblado Dirigido se consideran parte de la ciudad, y se incorporan al proceso forzados por el miedo a perder su supuesta integración, a causa de la ruina de sus viviendas. A pesar de ello, la Asociación de Vecinos, que se consolida entre 1974 y 1975 y se mantiene activa hasta 1984, une su actividad a las veteranas Asociaciones de la Meseta y Orcasur, que representan a los asentamientos autoconstruidos y los poblados marginales próximos. Este apoyo entre asociaciones, les lleva a ocupar una posición destacada en la Operación de Barrios en Remodelación de Madrid, consiguiendo no solamente estar representadas en la Comisión de Seguimiento mixta que lo redacta y regula, sino llevar a cabo un verdadero proceso de participación

<sup>6</sup> Proyectos de la primera y segunda fases de construcción del Poblado de 1957 y 1958, y Proyectos reformados y adicionales de cimentaciones complementarias de 1960, consultados en el Archivo Regional de la Comunidad de Madrid.

<sup>7</sup> Su localización en zona no edificable o rústica es legalizada en el Plan de 1963, que incorpora todos los barrios existentes a su zonificación, con lo que se contribuye a legalizar los asentamientos irregulares del cinturón de Madrid (MOYA, 1983, p. 79).

<sup>8</sup> Plan de Actuación sobre el barrio de 1962 y Plan Parcial de Ordenación del Poblado de 1970, consultados en el Archivo

y la Delegación de Patrimonio del Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA).

<sup>9</sup> La precariedad de la urbanización se debe a una limitación del presupuesto protegible de la Ley de Renta Limitada y una ausencia de mejoras posteriores por parte de la Gerencia del Poblado Dirigido, a quien corresponde la propiedad del suelo desde 1967.

Los servicios son provisionales, como aulas y consultorios habilitados en viviendas, una iglesia prefabricada y un mercado eventual.



Fig. 3/ **Poblado Dirigido de Orcasitas, 1961 y 1960.**

*Fuente:* LEOZ, 1961a, p. 857 y colección C. Portillo. Archivo Regional de la Comunidad de Madrid..

vecinal<sup>10</sup>. En la representación conjunta, su importante papel al frente de la Coordinadora de Barrios en Remodelación, formada en diciembre de 1978 e integrada por todos los barrios pendientes de remodelación a excepción de Vallecas y Palomeras, consigue el respaldo oficial de la Administración, tras décadas de ausencia en la periferia (VINUESA, 1986, p. 73-74). En su funcionamiento interno, el alto grado de participación de los vecinos con una presencia masiva en las asambleas y convocatorias, aporta un importante respaldo a las decisiones y facilita su integración en las tareas de organización y seguimiento (HERNÁNDEZ AJA & VELÁZQUEZ, 1987, p. 40).

### 3. Marco legislativo y jurídico

La intervención en el poblado es responsabilidad del INV, al que en 1961 le son transferidas las funciones de la Gerencia de Poblados Dirigidos, hasta entonces organismo encargado de su dirección y representación jurídica. Para que pueda llevarse a cabo, son necesarios una serie de cambios en la legislación, que hasta ese momento no contemplaba desarrollos de estas características y, ante la conflictividad de la situación, el Estado se ve obligado a desarrollar. La reivindicación, centrada en evitar desplazamientos de población fuera de la zona y reclamar responsabilidades a la Administración encargada de su mantenimiento, da como resultado un primer documento oficial donde se reconoce la necesidad de la renovación urbana, el Decreto 212/1976, de 23 de enero, de actuaciones urgentes del Instituto Nacional de la Vivienda en el Poblado Dirigido de Orcasitas. Con él, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU) autoriza al INV a financiar las obras precisas para que el poblado "pueda volver a desempeñar la función social para la que fue construido", adelantándose al comienzo de la Operación general.

Tras una primera fase que se destina al realojo de la población del conjunto, y con el proyecto de la siguiente fase finalizado, la aprobación del Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de Viviendas de Protección Oficial, con desarrollo en el Real Decreto 3148/1978, supone

un freno para el proceso, por las restricciones que introduce respecto a la legislación anterior. Se ve afectada con ello la viabilidad de las nuevas viviendas, tanto del Poblado Dirigido como del resto de barrios que querían sumarse a la remodelación, lo que desencadena un periodo de fuerte fricción entre las Asociaciones de Vecinos y el Estado, que trata de eludir su responsabilidad.

En una coyuntura política de gran tensión, en plena transición y con la incertidumbre de la nueva realidad política, el Gobierno central muestra su apoyo a la Operación con una visita en 1977<sup>11</sup> del Ministro Joaquín Garrigues Walker al Poblado Dirigido y la Meseta de Orcasitas, acción que muestra la notoriedad de su reivindicación (MANGADA, 1987, p. 51). A este respaldo oficial se une el de la industria de la construcción, que busca salir de la crisis en la que se encuentra desde hace años, y el apoyo municipal, que ante la proximidad de las primeras elecciones democráticas, favorece la aprobación de la Orden Comunicada de 24 de Mayo de 1979 del MOPU, con el desbloqueo de la Operación de Barrios en Remodelación. El mínimo rango legal de esta Orden, se relaciona con la escasa voluntad de llevarla adelante y su particularización a unos núcleos muy concretos de Madrid, evitando su generalización en la capital o en todo el país, que al Estado le hubiera resultado inasumible (MOYA, 1987, p. 8-9). Su contenido coincide con las propuestas que la Coordinadora de Barrios envía al Ministerio el 23 de febrero de 1979 (VINUESA, 1987, p. 4-5), lo que da buena muestra de la influencia que ejerce el movimiento vecinal, con la experiencia de los primeros procesos como el del Poblado Dirigido de Orcasitas<sup>12</sup>.

Dentro de este marco normativo específico que reconoce el compromiso del Estado, se recogen particularidades solo aplicables a este Programa, como son: el realojo de la población en los propios barrios; el respeto al régimen de propiedad; la indemnización de la vivienda antigua; la promoción directa de las viviendas nuevas; programas unitarios de actuación y condiciones especiales de renta y financiación (VINUESA, 1986, p. 77). Estas particularidades asumen decisiones tomadas como fruto de la negociación con los vecinos,

<sup>10</sup> La presión ejercida con la gran presencia en la prensa durante los primeros años de la remodelación, se refleja en titulares como: "Movilización vecinal en el Poblado Dirigido de Orcasitas" *El País*, 3-12-1977; "Con Orcasitas de fondo, cargas y palos ante Obras Públicas" *Diario 16*, 5-12-1977; "Orcasitas, los vecinos proponen su remodelación" *Diario 16*, 27-2-1977; "Orcasitas el barrio más polémico de Madrid" *YA*, 16-3-1978; "Los vecinos de Orcasitas, hartos de esperar las licencias" *El Periódico*, 10-1-1979, etc.

<sup>11</sup> Con declaraciones a la prensa como las recogidas en la publicación "Del barro al barrio. La Meseta de Orcasitas"

(MARTÍN ARNORIAGA, 1986, p. 182), entre las que puede destacarse "Se ven aspectos que uno creía que no eran lícitos en una sociedad humana" *YA*, 18-12-1977. Ante la insistencia de los vecinos, los encuentros con el Ministro continúan el año siguiente: "El poblado no pacta: ¡Garrigues firma el acta!" *Diario 16*, 19-6-1978; "El Ministro Garrigues con un grupo de vecinos del poblado de Orcasitas" *YA*, 10.8.1978.

<sup>12</sup> Junto a él, los barrios autoconstruidos del Pozo del Tío Raimundo, la Meseta de Orcasitas y Palomeras. La Orden Comunicada afecta en el Poblado Dirigido de Orcasitas a las 1.563 viviendas pendientes de iniciarse a partir del año 1980.

que se consideran derechos previos adquiridos. Conllevan además la modificación del marco jurídico de referencia, el Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre, citado anteriormente, para asumir la normativa previa mediante el Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, que aplica módulos de vivienda Social y no de Protección Oficial, haciendo las viviendas más accesibles a todo tipo de usuario. Con este documento, la Administración marca el punto de partida del Programa, aportando un soporte legal de rango discutible y cargado de indefiniciones, que se resuelven a medida que avanza el proceso en las negociaciones con el movimiento vecinal (VINUESA, 1987, p. 4).

Esta Orden Comunicada es complementada y ampliada por Acuerdo del Consejo de Ministros el 12 de febrero de 1982, y se formaliza en el Real Decreto 1133/1984, de 22 de febrero, consolidando definitivamente la Operación de Barrios desde un punto de vista legal<sup>13</sup>. En él se recogen todas las disposiciones y acuerdos que se habían producido desde el año 1979, y en ocasiones sirve para validar aspectos no contemplados en las normas vigentes (VINUESA, 1987, p. 9-10), como son: el incremento de presupuestos; la exención de disponibilidad previa de los terrenos; la ampliación de la superficie de las viviendas; la posibilidad de superar los porcentajes de inversión previstos; y las deducciones de los propietarios. Asimismo, ratifica las condiciones de cesión y financiación de las nuevas viviendas establecidas en la Orden Comunicada, legalizando decisiones tomadas en sus fases iniciales, cuando más de la mitad de las viviendas del Programa de Barrios habían sido construidas, y la actuación en el Poblado Dirigido estaba finalizando.

#### 4. Sistema de Gestión

El detonante de la intervención en el Poblado Dirigido de Orcasitas tiene lugar en 1975, con el conflicto social provocado por un gran número de desalojos fuera del barrio debido al estado de la edificación. Hasta ese momento, las labores de recalce en las viviendas unifamiliares conllevan movimientos de población a hogares vacíos dentro del poblado, pero los problemas en los primeros bloques hacen necesarios traslados a otros ámbitos de la capital. La negativa a aceptar este sistema de realojos se manifiesta en una

importante protesta vecinal, que parte de la demanda de evitar desplazamientos en la zona e impulsa la consolidación de la Asociación de Vecinos y su organización en las negociaciones con la Administración, dando lugar a un tipo de colaboración singular (HERNÁNDEZ AJA & VELÁZQUEZ, 1987, pp. 37-39).

Los acuerdos alcanzados de manera previa a la intervención, permiten a los vecinos desarrollar estructuras y mecanismos a todos los niveles e incidir de forma directa en la planificación y la toma de decisiones, que se coordinan y ejecutan a través de la Administración (DENICHE & ALGUACIL, 1991, p. 140). Ésta responde ante la iniciativa de la población residente, asumiendo la gestión y promoción de las obras de construcción y urbanización del nuevo poblado. Sigue las normas para viviendas sociales de promoción directa en las que el INV aporta los fondos necesarios procedentes de los Presupuestos Generales del Estado y contrata las obras con la empresa constructora, eliminando toda clase de acción particular. Se sirve de dos órganos gestores, el Instituto para la Promoción de la Vivienda (IPPV) que se encarga de la promoción, y la Comisión de Planificación Metropolitana de Madrid (COPLACO), que lo hace de la adquisición del suelo. El IPPV encomienda la operación a la Delegación Provincial de la Vivienda, una unidad administrativa con escasez de medios que, aunque cercana a los vecinos, supone un filtro o amortiguador para el Ministerio (MOYA, 1987, p. 32-33). La falta de infraestructura de este organismo para acometer la Operación, tiene como consecuencia que la promoción y control de los últimos contratos de obra del poblado, sean realizados por la Sociedad Estatal de gestión para la Rehabilitación y Construcción de Viviendas (SGV), antiguo VISOMSA, que como empresa mixta actúa con mayor eficacia y rapidez.

Esta estructura pública ejecuta lo pactado con la población, que toma las riendas del proceso, excediendo el ámbito de la participación y asumiendo funciones propias de la gestión, inicialmente desde la organización vecinal y a medida que se consolida el Programa, vinculada a la organización general. Durante los primeros meses de 1977, se forma una organización que emerge de la Asociación, como se especifica en el comunicado de Asamblea General de 14 de marzo de 1977, redactado por los vecinos. Su estructura abarca todos los niveles, mediante la división del poblado

<sup>13</sup> La demora de su publicación hasta el 18 de junio, junto a dos decretos que ponen de manifiesto su interdependencia del Decreto de Transferencias de 13 de junio de 1984, permite intuir la importancia del Programa en el acuerdo de transferencias a la Comunidad. La responsabilidad del Programa de Barrios se

transfiere a la Comunidad de Madrid, con acuerdo de la Administración central de financiarlo, fiscalizarlo y administrar la política correspondiente a través del Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) (ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, 1988, pp. 38-40).

en once zonas operativas, correspondientes a las diez manzanas residenciales más las viviendas de realojo, que son representadas por portavoces y delegados de zona. Éstos actúan como agentes intermedios que generan corrientes de información y opinión con un doble sentido: hacia los vecinos, recogiendo sus propuestas en reuniones y asambleas de zona, y hacia la Asociación, llevándolas a la Asamblea General, donde son discutidas para tomar decisiones. La bidireccionalidad en la comunicación se hace posible por la implantación de una red organizativa basada en la diversidad del tejido social y la actividad en la calle (LEÓN & ALGUACIL, 1987, p. 36).

La participación de los vecinos en la gestión se formaliza con una segunda Orden Comunicada, de 8 de noviembre de 1979, por la que se aprueba una Comisión Coordinadora que preside el Delegado Provincial del MOPU, e integran, junto a los representantes de los diversos organismos implicados -INV, COPLACO, Gerencia de Urbanismo, etc.-, los delegados de las Asociaciones de Vecinos. En la misma dirección, el 9 de mayo de 1980 se promulga una Orden Ministerial para la agilización de las actuaciones del MOPU en la promoción directa de las viviendas que, ante operaciones de urgencia y especial complejidad, reconoce equipos específicos de trabajo, que denomina Comisiones de Seguimiento (VINUESA, 1987, p. 5-7). Son establecidas por el INV, dependen del Delegado provincial y cuentan con representación de cada uno de los barrios de la Orden Comunicada. En el Poblado Dirigido de Orcasitas, la Comisión de Seguimiento normaliza la implicación de la población en el desarrollo de tareas organizativas y de gestión desde el comienzo de la operación, y da paso a colaboraciones específicas hasta su finalización, ocupándose de funciones como: la gestión de actuaciones vinculadas a la coordinación de los organismos actuantes, la organización de la población, la elaboración de Censos de residentes, la regulación de realojos provisionales y definitivos, la redacción del programa de actuaciones, la toma de decisiones en el desarrollo del proyecto, la gestión de trámites como licencias de obras o actas de recepción y el seguimiento de las obras para su realización acorde a los criterios acordados.

A lo largo de todo el proceso, los vecinos son acompañados por técnicos y profesionales comprometidos con el movimiento vecinal, que proceden

de la Universidad o de partidos en clandestinidad y grupos liberales en el contexto del último franquismo (VINUESA, 1986, p. 76). Se ponen a disposición de las Asociaciones de Vecinos para asesorarlas en la planificación y gestión urbana y empoderarlas en las relaciones con la Administración, práctica que en el mundo angloamericano se conoce como *advocacy planning* o procuración urbanística<sup>14</sup>. Estos técnicos, involucrados en el proceso de cada barrio y con una gran influencia en el mismo, tienen un conocimiento directo de los problemas y aportan su apoyo facultativo y especializado a la población (MOYA & FERNÁNDEZ, 2011, pp. 8-9). El asesoramiento en el Poblado Dirigido es realizado por Eduardo Hernández, arquitecto de la Coordinadora de Barrios, que en una primera etapa, cuando las actuaciones de la Administración resultan insuficientes, ofrece soporte técnico a las reivindicaciones frente a la amenaza de expulsión y formula alternativas a los diferentes problemas, y en una segunda etapa, ejerce como técnico de confianza de los vecinos, formando parte de equipos mixtos con los arquitectos contratados por el Ministerio<sup>15</sup> (HERNÁNDEZ, 1981, p. 82). Se genera así un modelo de intervención que permite a los residentes un control sobre la Operación, sobre el proyecto de su barrio y su vivienda, y sobre la ejecución de los mismos, que altera la lógica habitual de desarrollo urbano.

## 5. Sistema de financiación

La Operación de Barrios en Remodelación carece de una estrategia integral de actuación y un acuerdo político previo que determine una recuperación concreta de la inversión. En su lugar, la Administración acuerda cada decisión y ejecuta aquellas reivindicaciones que se deciden por consenso, absorbiendo las consecuencias económicas de las sucesivas mejoras y prolongando los plazos comprometidos. Esta falta de programación económica repercute en la distribución temporal y espacial de los recursos. Desde el punto de vista temporal, la ausencia de una previsión de presupuestos de inversión anuales influye negativamente en la eficacia de la operación y genera incertidumbre entre los agentes implicados, afectando a la calidad de los proyectos, la capacidad de las empresas constructoras, y la organización de la Administración (MOYA, 1987, pp. 12-16). En la remodelación del Poblado

<sup>14</sup> El concepto de *advocacy planning* surge de la relación que Paul DAVIDOFF (1965) establece entre la figura del procurador judicial (*advocate*) y del urbanista (*planner*). Según el autor, el procurador urbanístico debe facilitar la relación entre la Administración y el interés de grupos específicos para resolver una

situación conflictiva o mejorar la condición urbana participando en el proceso político.

<sup>15</sup> El arquitecto de la primera fase es elegido por la Administración, pero ante las protestas vecinales, que reclaman técnicos paritarios, para las siguientes fases se cuenta con arquitectos independientes.

Dirigido de Orcasitas, esta cuestión provoca una reducción de la confianza vecinal en la finalización del proceso, debido a que carece de referentes de actuación previa. Desde el punto de vista espacial, se produce una variación de criterios en los distintos barrios, tanto en la adquisición del suelo como en el desarrollo de las actuaciones, con considerables diferencias de inversión por metro cuadrado construido (MOYA, 1987, p. 29). En este aspecto, el Poblado Dirigido se ve favorecido, al formar parte de los barrios más reivindicativos y con un papel más relevante en las negociaciones con la Administración, obteniendo una repercusión por metro cuadrado construido por encima de la media de 274,38 € (45.653,00 ptas./m<sup>2</sup>), con 311,30 € (51.796,00 ptas./m<sup>2</sup>), y una inversión total de 102,7 millones € (17.087 millones de pesetas) hasta julio de 1986 (FIG. 4).

Las condiciones de cesión de las viviendas, se plantean para toda la Operación con el único criterio de pertenencia de los adjudicatarios al barrio, en función de los Censos que en el Poblado Dirigido elaboran los vecinos, homogeneizando tanto el tipo de vivienda como las condiciones de pago, con independencia de la diversidad socio-económica de la población, y tomando las exigencias más favorables (MOYA, 1987, p. 15-16). El precio se fija con el módulo o valor tipo del metro cuadrado construido emitido por el INV en el año 1979 para vivienda social, lo que supone una situación ventajosa respecto al módulo de vivienda de promoción pública que les correspondería, sujeto al Real Decreto 3148/1978, al reducir los precios en un porcentaje en torno al 10-15%. Además, del importe total de cada vivienda son deducidos: la amortización de la antigua vivienda, actualizada por el INE; un porcentaje del 7-30% a fondo perdido como subvención de la Administración por la Ley de Promoción Directa; y la revalorización del terreno, que no es expropiado sino cedido a las autoridades para su urbanización. La forma de financiación plantea plazos de amortización de 35 a 50 años y consiste

en: una entrega inicial de un 5% del precio de venta, con excepciones para los casos más desfavorecidos; un anticipo sin interés del 75%; y un préstamo máximo del 20% con un interés anual del 5% (CASTRO, 1996).

Aunque estas condiciones quedan fijadas al inicio de la Operación, no existe infraestructura suficiente para sistematizar los cobros hasta que se produce la transferencia de funciones a la Comunidad de Madrid, por lo que todas las viviendas son facturadas a partir de octubre de 1985. En consecuencia, las primeras viviendas del Poblado Dirigido, habitadas en 1979, no empiezan a pagar amortizaciones o rentas a la Administración hasta ese momento. La recuperación de la inversión, por tanto, se dilata y además se ajusta al módulo del año de ocupación de la vivienda sin actualización del IPC, según las negociaciones realizadas durante ese tiempo. Esta medida incrementa las ventajas sobre los planteamientos iniciales, favoreciendo principalmente a los primeros barrios en los que se interviene (MOYA, 1987, p. 61). Por otra parte, como el precio de venta o alquiler de las viviendas es fijo en función del módulo vigente, los barrios en los que se realiza una mayor inversión aportan un menor porcentaje de recuperación. Este es el caso del Poblado Dirigido de Orcasitas, con una recuperación media de la inversión realizada en suelo y obra menor al 27%, inferior a la media de la Operación del 35,76% hasta julio de 1986 (MOYA, 1987, p. 15). Las condiciones de amortización de las viviendas y el reducido índice de recuperación del capital invertido, llevan a pensar que los responsables de la Administración no hubieran aceptado estas cifras conscientemente en 1979. Se pone con ello de manifiesto el poder de la lucha vecinal, que beneficia en mayor medida a barrios como el Poblado Dirigido, que afrontan la remodelación en un momento temprano y ocupan una posición destacada en el diálogo con las entidades públicas implicadas.

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	Total
<b>Inversión Millones €</b>	5,5	23,2	14,6	12,3	212,5	7,5	6,2	0,9	102,7
<b>Millones pts.</b>	4.244,7	3.862,2	2.424,3	2.052,6	2.081,9	1.255,0	1.014,0	152,3	17.087,0
	<b>Inversión total</b>			<b>Repercusión por vivienda</b>			<b>Repercusión por m<sup>2</sup> construido</b>		
<b>€ (cte 1986)</b>	102.695.000,00			32.012,00			311,30		
<b>Pesetas</b>	17.087.000.000,00			5.326.350,00			51.796,00		

FIG. 4/ Inversión en obra hasta 1986, incluyendo construcción y urbanización, y repercusión por vivienda y por metro cuadrado construido en € cte de 1986.

Fuente: BLOS, 1999, p. 329..



## 6. Planificación urbanística y edificatoria

La remodelación del poblado, desarrollada entre los años 1976 y 1986, supone la sustitución de toda la edificación contenida en las manzanas residenciales del conjunto, así como la reurbanización de las mismas y de su viario perimetral. Como el resto de la Operación de Barrios, no se rige por un planeamiento específico<sup>16</sup>, sino por criterios de ordenación parcial que atienden a diversos condicionantes: el área de actuación, con la delimitación original; el número de viviendas, según las restricciones de ocupación del Plan General de 1963; el proceso de obra, en el que se procura realojo continuo a la población dentro del poblado; y la participación vecinal que lidera la toma de decisiones condicionando todas las escalas del proyecto<sup>17</sup>.

La intervención se realiza en cinco fases escalonadas acordes con las Ordenanzas Municipales, que varían en función de las sucesivas modificaciones

del Plan General de 1963, y con figuras de planeamiento, que más allá de los fines encomendados por la Ley del Suelo, responden a aspectos pragmáticos para facilitar su aprobación (MOYA, 1987, 38). Estos documentos mantienen para el área la calificación de edificación abierta, con el objeto de concentrar el volumen edificable, facilitar la gestión del realojamiento y reducir la repercusión del suelo en el valor de las viviendas. Con respecto a las normas de construcción, las 3.208 viviendas del nuevo poblado, correspondientes a las del conjunto original más unidades de realojo, se acogen a la Normativa de Vivienda de Protección Oficial, con criterios de diseño y calidad de Viviendas Subvencionadas y Sociales, que se suceden en el tiempo.

La exigencia de la población de ser realojada dentro del poblado, se soluciona inicialmente con un tipo de viviendas prefabricadas, denominadas fillods, que se sitúan en espacios interbloque. Debido a sus escasas condiciones de habitabilidad, las viviendas provisionales que se levantan a continuación, entre los años 1976 y 1977, son

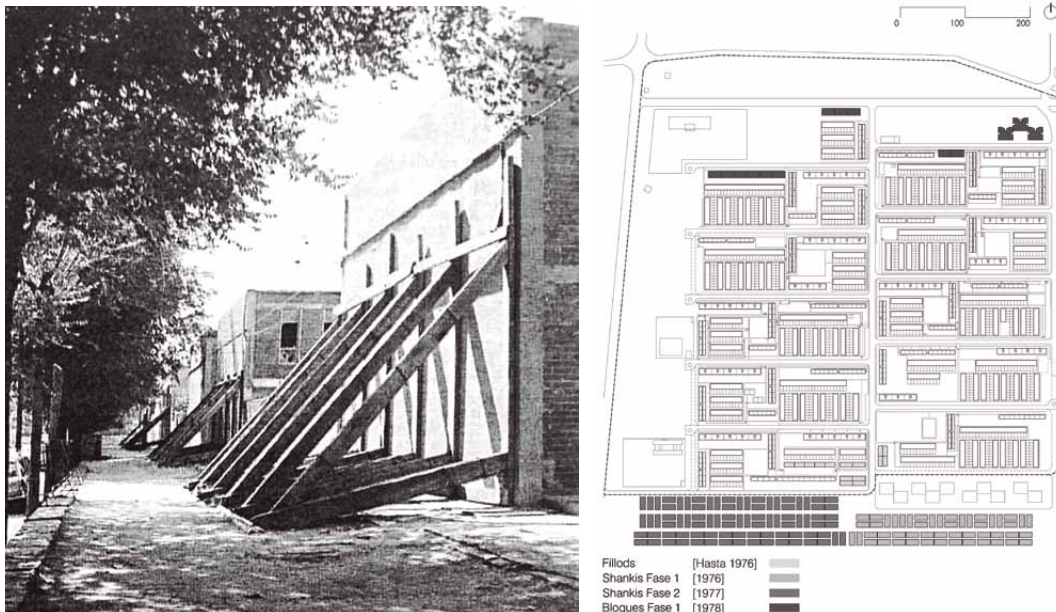


Fig. 5/ Estado de las viviendas unifamiliares, 1961, y situación de las viviendas de realojo durante la remodelación.

Fuente: MANZANO, 1979, p. 637 y elaboración propia.

<sup>16</sup> Los criterios de ordenación de los barrios del Plan no son coincidentes con su marco de referencia, el Plan General de 1963, de carácter desarrollista, y se proyectan, soslayando sus determinaciones o tramitando modificaciones, en paralelo al Plan General de 1985, que asimila estos cambios y da coherencia a la estructura general.

<sup>17</sup> Como cita MARTÍN ARNORIAGA (1987, pp. 187-188) “[...] mediante una actividad continua de los propios vecinos para es-

tudiar y elegir cada opción, decidimos cómo tiene que ser nuestro barrio, construimos y diseñamos nuestra ciudad. También las viviendas con sus materiales y sus características. E incluso actuamos así para la construcción de colegios, guarderías, centro cívico, etc.” Esta determinación de la población llega en un momento en el que la participación ciudadana en el urbanismo es objeto de debate alimentado por la COPLACO entre gestores, políticos y técnicos (MOYA, 2011, p. 9).

de distinto tipo, shankis<sup>18</sup>, y se ubican en una parcela calificada como espacio verde al sur del poblado (FIG. 5). Con el fin de completar todas las viviendas de realojo necesarias para desarrollar la intervención, se construye una primera fase de la remodelación, que es ocupada sucesivamente por la población afectada<sup>19</sup>. Esta fase se proyecta conforme a las alineaciones del Plan Parcial de 1970, aprovechando la edificabilidad disponible generada en este documento, lo que permite acelerar el proceso<sup>20</sup>. El proyecto, que se pone en marcha tras la aprobación del Decreto 323/1976, de 23 de enero, se encarga por adjudicación directa a Juan Capella Callis con dirección de obra a cargo del INV<sup>21</sup>, y comienza a construirse en octubre de ese mismo año. Comprende tres torres de PB+11 y tres bloques de PB+6, con 264 viviendas de Protección Oficial Subvencionadas,

aprobadas por Decreto 2114/1968, de 24 julio, con normas de diseño según la Orden de 20 de mayo de 1969<sup>22</sup> (Figs. 5 y 6).

Las fases segunda a quinta sustituyen la edificación residencial, conforme a una Modificación del Plan Parcial redactada en 1978 por los arquitectos José Ignacio Casanova Fernández y Manuel Gutiérrez Plaza y aprobada en 1979<sup>23</sup>, que se desarrolla entre 1977 y 1986 con cuatro proyectos realizados por ellos<sup>24</sup>. Este documento mantiene las condiciones básicas del Plan Parcial de 1970 en lo que se refiere a zonificación y usos, e introduce, atendiendo a los intereses de la población, un incremento de edificabilidad residencial. En favor de la viabilidad de la remodelación, deja abierto el desarrollo de las fases para concretarlo a medida que avanza la obra, lo que permite su adaptación al estado crítico de la

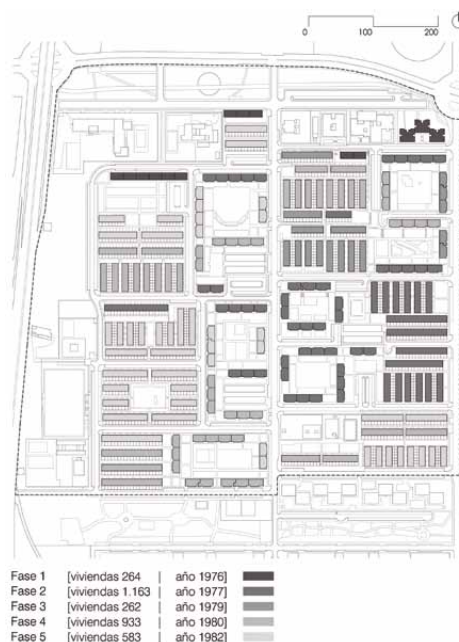


FIG. 6/ Poblado Dirigido de Orcasitas en proceso de remodelación, 1980, y fases del proceso, 1976-1986.

Fuente: E. HERNÁNDEZ y elaboración propia.

<sup>18</sup> Estas viviendas provisionales (273 shankis) se muestran en el Programa de Acción Inmediata (PAI) que la COPLACO, como organismo metropolitano con competencias en urbanismo hasta la creación de las autonomías, realiza entre 1978 y 1980 para diagnosticar la situación del Área Metropolitana y elaborar propuestas (FERNÁNDEZ SALGADO, 2011, pp. 28-29).

<sup>19</sup> Una vez utilizadas las viviendas para el trasvase de población durante la remodelación, al quedar vacías son reclamadas para los hijos de los vecinos por orden de prioridad: casados, hijos, situación económica ajustada.

<sup>20</sup> El PAI (COPLACO, 1979) refleja las alineaciones aprobadas en el Plan General de 1963, la edificación temporal de realojos y la previsión de edificación de la primera fase de remodelación.

<sup>21</sup> Proyecto de la primera fase de 1976, consultado en el Centro de documentación del COAM y en el Archivo del IVIMA.

<sup>22</sup> Adaptación de las Ordenanzas Técnicas y Constructivas, aprobadas por Órdenes de 12 de julio de 1955 y 22 de febrero de 1968, al texto refundido y revisado de la legislación de Viviendas de Protección Oficial y su Reglamento.

<sup>23</sup> Modificación del Plan Parcial de Ordenación del Poblado de 1978, consultada en el Archivo de la Delegación de Patrimonio del IVIMA.

<sup>24</sup> Primer Proyecto del año 1977 con 1.166 viviendas; segundo de 1979 con 262 viviendas; tercero de 1980 con 933 viviendas y cuarto de 1982 con 583 viviendas. Consultados en el Archivo del IVIMA.

edificación original, y al aprovechamiento del suelo liberado. Principalmente al comienzo de la operación, se busca una concentración edificatoria máxima para completar áreas en las que la población pueda desarrollar la vida con normalidad (Fig. 6). Los realojos de carácter definitivo, se realizan siguiendo la condición vecinal de ubicarse lo más cerca posible de la vivienda de origen, intentando mantener la misma tipología edificatoria y posición relativa.

El nuevo poblado mantiene un funcionamiento en retícula con ejes de distribución, y núcleo residencial flanqueado por equipamientos en áreas de transición hacia el exterior (Fig. 7). Su configuración responde a un uso prioritario del automóvil en los viales principales, que funcionan como ejes distribuidores con posición central y lateral, y en las vías secundarias, cuyo trazado trata de reducir la incidencia del tráfico en las manzanas residenciales y acoger la mayor cantidad de aparcamientos. Respecto a los equipamientos, se construyen aquellos programados en la Operación de Barrios en Remodelación, con lo que se cubren las necesidades de la población, manteniendo su separación funcional respecto al uso residencial<sup>25</sup> o a cualquier espacio de uso productivo que queda fuera del poblado. Con estas medidas se desaprovecha la oportunidad de reducir la presencia del vehículo en el espacio urbano y dinamizarlo, rompiendo su monofuncionalidad.

La edificación residencial conserva las dos tipologías del poblado original: en altura, con bloques lineales de PB+10 elevados sobre pilotis, y en superficie, con viviendas unifamiliares de PB+1, cuya distribución queda definida en áreas de movimiento, con el fin de aportar flexibilidad durante el proceso. Se construyen un total de 2.944 viviendas sociales, conforme a las disposiciones del Real Decreto 1133/1984, de 22 de febrero, con normas de calidad reguladas por la Orden de 24 de noviembre de 1976. Los módulos correspondientes a este tipo de protección plantean un problema con las 1024 viviendas unifamiliares cuyo coste resulta aproximadamente un 25% superior que, ante su demandada por parte de la población, aunque se reducen en número respecto a las iniciales, se consideran un compromiso previo adquirido.

Esta medida unida al crecimiento en altura de los bloques, suponen una concentración volumétrica con un incremento de la edificabilidad de un 50% y una reducción de la ocupación de suelo de un 10%. El aumento de edificabilidad, admisible por los bajos valores de partida, es consecuencia de un importante incremento de la superficie construida de las viviendas que uniformizan sus tipologías. Esta decisión, en principio beneficiosa para los adjudicatarios, muestra sin embargo una falta de adaptación a las nuevas necesidades del conjunto, en el que se detecta una reducción del



Fig. 7/ Poblado Dirigido de Orcasitas tras la remodelación, 1991.

Fuente: Sistema de Información Territorial del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid y elaboración propia.

<sup>25</sup> Con la excepción de los espacios de uso comercial, que ocupan una posición central, en núcleos vinculados al eje del conjunto.

tamaño de las unidades convivenciales, en ocasiones con dificultades económicas para asumir el mantenimiento de los inmuebles (RODRÍGUEZ VILLASANTE, 1989, p. 134). La menor ocupación de suelo permite llevar a cabo otra premisa demandada por los vecinos, que consiste en liberar la máxima cantidad de espacio de uso público en las manzanas residenciales. Su ordenación se concreta a medida que avanza la remodelación, vinculando el espacio libre a los bloques, para separarlos entre sí y respecto a las viviendas unifamiliares, sin tener en cuenta otros factores que aporten una mayor adecuación de estos espacios a la actividad de sus usuarios (FIG. 8). Tanto la edificación residencial, de construcción modular prefabricada, como los espacios exteriores vinculados a ella, en los que predomina una urbanización con un alto nivel de acabado, se conciben en base a criterios prácticos, y desatienden cuestiones destinadas a añadir diversidad, capacidad de socialización o sostenibilidad<sup>26</sup>.

En definitiva, los objetivos que impulsan el nuevo proyecto se alejan de la experimentación social, plástica y urbana (AMANN, 2011) que Rafael Leoz y Joaquín Ruiz Hervás aportaban en el poblado original y priman la calidad material de la que se han visto privados durante años.

## 7. Conclusiones

La remodelación del Poblado Dirigido de Orcasitas (1976-1986) supone una conquista del espacio urbano cuyo verdadero motor es la participación. Esta intervención se analiza desde sus particulares circunstancias, en relación a la Operación de Barrios en Remodelación de Madrid, una operación territorial planteada para incorporar a la ciudad las áreas más deprimidas de la periferia. En ella, la población organiza, coordina y ejecuta la renovación urbana a través de la Administración, que introduce un modo de actuación adaptado a su demanda. Esta forma de proceder tiene lugar en un momento muy determinado, en la transición española hacia la democracia, ante el desconcierto del Estado por la conflictividad social y repercusión de la situación.

El aspecto fundamental que pone en marcha la remodelación del Poblado Dirigido de Orcasitas es la iniciativa vecinal que participa del proceso reivindicativo general, ante las condiciones de la

edificación del poblado y las amenazas de expulsión de un territorio que percibe como propio. La continua defensa de los intereses de la población debe su éxito a la Asociación de Vecinos, que ocupa una posición destacada y mantiene una presencia constante, realizando una labor de mediación y organización. El papel de la población en los distintos ámbitos que condicionan el proceso permite considerar esta experiencia como un ejemplo de lucha vecinal, precursora del actual urbanismo participativo.

La intervención da comienzo de forma aislada, sin el marco legislativo y jurídico necesario y afianzando el modelo del Programa de Barrios en Remodelación, que se implanta mediante una Orden Comunicada en 1979 y se consolida definitivamente en 1984. Esta normativa da cuerpo legal a compromisos adquiridos o situaciones de hecho y, ante la excepcionalidad del proceso, va por detrás de las primeras experiencias, como la remodelación del Poblado Dirigido, cuyas reivindicaciones se ven reflejadas en ella.

La Administración responde ante la iniciativa de la población residente, asumiendo la gestión y promoción de las obras de construcción y urbanización del nuevo poblado, en un tipo de colaboración singular. Los vecinos exceden el ámbito de la participación y asumen funciones de planificación, administración y control con una organización propia, que a partir de 1981 se regula para todos los barrios de la Operación.

La financiación del Programa de Remodelación depende de los presupuestos públicos, cuya renovación fraccionada hace imposible una planificación global. Esta circunstancia genera en el Poblado Dirigido una cierta desconfianza en la finalización del proceso, debido a que carece de referentes de actuación previa. Sin embargo, al afrontar la remodelación en un momento temprano y ocupar una posición destacada en las negociaciones con las entidades públicas implicadas, recibe unos beneficios importantes y una inversión superior a la media de los barrios en los que se actúa.

La intervención en el poblado se inicia sin un instrumento de planeamiento específico para acelerar su ejecución y posteriormente se rige por mecanismos capaces de aportar la flexibilidad suficiente para darle viabilidad, como es habitual en el Programa. La urgencia y complejidad del

<sup>26</sup> Reflexión que, independientemente de la calidad arquitectónica de los conjuntos, ha sido anteriormente realizada en relación a otros barrios de la Operación como son Palomeras (VILLANUEVA, 1989) y Zofío (COLAVIDAS, 1981) y que continúa

siendo aplicable en periferias residenciales producidas en las últimas décadas en el área metropolitana de Madrid (LÓPEZ DE LUCIO, 2004, p. 80).



Fig. 8/ Poblado Dirigido de Orcasitas tras la remodelación, 1986 y 2018.

Fuente: E. HERNÁNDEZ y elaboración propia.

proceso y la capacidad de decisión de los vecinos, condicionan la estructura urbana, la edificación y el espacio público, con un proyecto que prima la calidad material del cambio físico, pero no favorece un cambio social capaz de mejorar el nivel de vida de la población.

La remodelación del Poblado Dirigido de Orcasitas constituye por tanto un modelo de intervención en el que la participación vecinal influye de una manera determinante en el marco legislativo y jurídico, la gestión, la financiación y la configuración del nuevo barrio. Su desarrollo bajo una confluencia de circunstancias enmarcadas en un momento histórico y un entorno físico determinados, dan lugar a un resultado que, aunque no es replicable ni formalmente ejemplar, tiene un importante valor como impulsor del cambio urbano.

## Bibliografía

- AMANN ALCOCER, A. (2011): «Poblado Dirigido de Orcasitas», en GIVCO: *Poblado Dirigido de Orcasitas (Fases I y II): Rafael Leoz de la Fuente, Joaquín Ruiz Hervás, Madrid 1957-66. Cuadernos de Vivienda, 7*.
- BLOS, D. (1999): *Los polígonos de vivienda social: Perspectivas hacia su recuperación en España, Francia y Brasil* (Tesis doctoral): Universitat Politècnica de Catalunya.
- BRANDIS, D. (1983): *El paisaje residencial en Madrid*. MOPU/ DGATU, Madrid.
- CASTELLS, M. (1981): *Crisis urbana y cambio social. Siglo XXI de España*, Madrid.
- CASTELLS, M. (1991): «El auge de la ciudad dual: teoría social y tendencias sociales», en: *ALFOZ*, 80: 89-103.
- CASTRO, P. & MOLINA, J. (1996): «Un ejemplo de participación y renovación urbana: la remodelación de barrios en Madrid (España)», en: *Ciudades para un Futuro más Sostenible*. Consulta: 12.01.2018. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/dubai/96/bp258.html>
- COLAVIDAS ESPINOSA, F. (1981): «Aspectos relacionados con el proceso de participación vecinal en el proceso de remodelación de la Colonia de Zofio», en: *BODEN*, 23-24: 97-102.
- COPLACO (1979): *Programa de Acción Inmediata Usera Villaverde: Estudio Urbanístico de los barrios 123, 124, 125 del municipio de Madrid (PAI Usera Villaverde)*. Madrid.
- DAVIDOFF, P. (1965): «Advocacy and Pluralism in Planning», en: *Journal of the American Institute of Planners*, 31, 4: 331-338.
- DENCHE MORÓN, C. & RODRÍGUEZ VILLASANTE, T. (1987): «Modos de vida y Urbanismo», en: *ALFOZ*, 39: 28-32.
- DENCHE MORÓN, C. & ALGUACIL GÓMEZ, J. (1991): «La experiencia de los barrios en remodelación y las políticas de realojamiento», en: *Documentación social*, 85:139-152.
- DÍEZ DE PABLO, A. (2015): *La vivienda social como patrimonio urbano. Análisis de la patrimonialización de tres Barrios de Promoción Oficial madrileños* (Tesis doctoral): Universidad Politécnica de Madrid.
- FERNÁNDEZ GALIANO, L. & FERNÁNDEZ DE ISASI, J. & LOPERA ARAZOLA, A. (1989): *La quimera moderna*. Hermann Blume, Madrid.
- FERNÁNDEZ SALGADO, C. (2011): «Democracia y participación: el Plan General de Madrid de 1985», en: *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 79: 6-68.
- GÓMEZ-MORÁN & CIMA, M. (1972): *Sociedad sin vivienda*. Fundación Foessa, Madrid.
- HERNÁNDEZ AJA, A. & VELÁZQUEZ, I. (1987): «Pisos, canes y barrio», en: *ALFOZ*, 39: 37-39.
- HERNÁNDEZ, E. (1981): «Entrevista a D. Eduardo Hernández. Arquitecto. Asesor de la Coordinadora Vecinal», en: *BODEN*, 23-24: 82-86.
- (1987): «Remodelación, cuerda para rato», en: *ALFOZ*, 39: 40-43.
- LIASSO LICERAS, L. (1981): «El proceso de remodelación y crecimiento en la periferia obrera de Madrid», en: *BODEN*, 23-24: 7-71.
- LEOZ DE LA FUENTE, R. & RUIZ HERVÁS, J. (1961a): «El poblado de Orcasitas», en: TA. *Temas de Arquitectura y Urbanismo*, 22: 856-867.
- (1961b): «El poblado de Orcasitas (Cont.)», en: TA. *Temas de Arquitectura y Urbanismo*, 27: 922-926.
- LEFEBVRE, H. (1978): *El derecho a la ciudad*. Península, Barcelona.
- LEÓN, C. & ALGUACIL, J. (1987): «Los protagonistas de la remodelación», en: *ALFOZ*, 39: 33-36.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (1981): «Entrevista a D. Ramón López de Lucio. Arquitecto-urbanista, componente del equipo responsable de la remodelación del Pozo del Tío Raimundo», en: *BODEN*, 23-24: 72-81.
- (2004): «Morfología y características de las nuevas periferias: nueve paisajes residenciales en la región urbana de Madrid», en: *URBAN*, 9: 56-80.
- (2013): *Vivienda colectiva, espacio público y ciudad: evolución y crisis en el diseño de tejidos residenciales, 1860-2010*. Nobuko: Buenos Aires.
- MANGADA, E. (1987): «No se ha ralentizado el programa de vivienda, al contrario, éste se ha incrementado», en: *ALFOZ*, 39:49-54.
- MANZANO MARTOS, J. (1979): «Orcasitas», en: VV.AA. Madrid, vol. II, *Espasa Calpe*, Madrid: 621-640.
- MARTÍN ARNORIAGA, T. (1986): *Del barro al barrio. La Meseta de Orcasitas*. Asociación de Vecinos de Orcasitas, Madrid.
- MOYA GONZÁLEZ, L. (1983): *Barrios de Promoción Oficial. Madrid 1939-1976*. COAM, Madrid.
- (1987): Análisis del Proceso de Remodelación y Realojamiento de Barrios en Madrid. ETSAM/ IVIMA, Madrid.
- & al. (S/F): *Barrios de Promoción Oficial de la Operación de Remodelación. Madrid 1979-1986*. Documento de trabajo IVIMA, Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda Comunidad de Madrid, Madrid.
- MOYA GONZÁLEZ, L. & FERNÁNDEZ SALGADO, C. (2011): «La participación ciudadana en la Operación de Remodelación y Realajo de Barrios de Madrid», en: *Actas Icono 14, II Congreso Internacional Sociedad Digital*, 8.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (1988): *Grupo de Proyectos sobre mercados de Suelo Inmobiliario: Estudio Marco sobre Madrid*, España. Documento de trabajo, París.
- RODRÍGUEZ VILLASANTE, T. & al. (1989): *Retrato de cha-bolista con piso. Análisis de redes sociales en la remodelación de barrios de Madrid*. ALFOZ-CIDUR/

- IVIMA-SGV, Madrid.
- SERRANO ALCUDIA, F. (1999): *Patología de la Edificación: El lenguaje de las grietas*. Fundación Escuela de la Edificación, Madrid.
- VILLANUEVA, A. (1989): «Encuesta», en: *ALFOZ*, 66, 47-48.
- VINUESA ANGULO, J. (1987): «La gestión: un proceso singular», en: *ALFOZ*, 39: 3-12.
- & SÁNCHEZ-FAYOS, T. & OLIETE, A. (1986): «La Operación de Remodelación de Barrios de Madrid», en: *Ciudad y Territorio*, 68: 71-88.

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LII, N° 204, verano 2020

Págs. 295-306

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.204.07>

CC BY-NC 4.0



## Metáforas de la modernidad: Mario Pani en México

Alfonso VALENZUELA-AGUILERA

Profesor Investigador Titular C,  
Universidad Autónoma del Estado de Morelos

**RESUMEN:** La metáfora es una figura retórica utilizada para hacer comprensible un fenómeno mediante imágenes de otro orden que permiten representarlo. Si consideramos que las ciudades son asentamientos humanos inmersos en complejos sistemas funcionales y ambientales sería razonable que hayan sido representadas mediante analogías y metáforas biológicas a lo largo de la historia del urbanismo. Examinando las referencias utilizadas para explicar el funcionamiento de las ciudades en la primera mitad del siglo veinte, encontramos que entre los importantes urbanistas utilizaron metáforas organicistas se encuentra el mexicano Mario Pani (1911-1993), que se consolidaría como uno de los exponentes más avanzados de las ideas urbanísticas de la modernidad y como responsable de haber diseñado soluciones urbanas que definieron el perfil de la Ciudad de México en la primera mitad del siglo XX.

**PALABRAS CLAVE:** Metáforas; Modelos urbanos; Modernidad; Visionarios.

### Metaphors of modernity: Mario Pani in Mexico

**ABSTRACT:** The metaphor is a rhetorical figure used to make a phenomenon understandable by means of images of another order that allow it to be represented. If we consider that cities are human settlements immersed in complex functional and environmental systems, it would be reasonable for them to have been represented by analogies and biological metaphors throughout the history of urbanism. Examining the references used to explain the functioning of cities in the first half of the twentieth century, we find that among the important urbanists used organic metaphors is the Mexican Mario Pani (1911-1993), who would consolidate himself as one of the most advanced exponents of urban planning ideas of modernity and as responsible for having designed urban solutions that shaped Mexico City's profile in the early 20<sup>th</sup> century.

**KEYWORDS:** Metaphors; Urban models; Modernity; Visionaries.

Recibido: 16.01.2019; Revisado: 17.06.2019

Correo electrónico: [aval@uaem.mx](mailto:aval@uaem.mx) N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3238-446X>

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



## 1. La metáfora como instrumento de aproximación a la ciudad moderna

La metáfora fue utilizada desde la Grecia antigua para transferir significados mediante el uso de palabras. Mediante este vehículo de transferencia de significados es que la metáfora puede considerarse como un dispositivo de pensamiento y acción (LAKOFF & JOHNSON, 1980, 3). De acuerdo con NUESSEL, la metáfora es un

“dispositivo cognitivo usado para explicar cómo las personas categorizan la realidad y almacenan las abstracciones de esa existencia física en su cerebro” (2010, 230).

Las metáforas tienen una larga historia en el ámbito urbano y surgen frente los grandes cambios tecnológicos en donde el lenguaje cotidiano resulta insuficiente para transmitir la complejidad de las nuevas realidades. Es así que desde la revolución industrial comienzan a utilizarse las metáforas sobre la ciudad referidas como máquinas, como organismos vivos o bien, utilizando imágenes más abstractas como los textos, la música, o los tejidos. En este trabajo sostenemos que Mario Pani utilizó distintas metáforas como las supermanzanas, las células urbanas, las ciudades satélite o la ciudad universitaria para transmitir conceptos urbanos complejos durante la etapa de industrialización acelerada que se dio en esos años en México.

Uno de los primeros intérpretes de la ciudad moderna fue el sociólogo, educador y biólogo Patrick Geddes (1854-1932), quien combinaría estas disciplinas en su concepción urbanística, utilizando para ello metáforas sobre el crecimiento desbordado de las nacientes metrópolis en “Ciudades en Evolución” (1915), comentaba al respecto:

“Las ciudades ahora deben dejar de extenderse como manchas de tinta y manchas de grasa en expansión: una vez que alcancen un desarrollo real, repetirán la apertura en forma de estrella de la flor, con hojas verdes en alternancia con sus rayos dorados.” (GEDDES, 1915: 97)

Geddes adoptaría las ideas evolucionistas de Charles Darwin -a quien conoció en el University College de Londres- aplicándolas al análisis urbano y superando el paradigma desarrollista que consideraba a las ciudades como organismos limitados de modo que las relaciones entre los elementos que las conforman tendrían una relación abierta, interdependiente y con un final impredecible. Así, comentaba:

“El lugar, el trabajo y el entorno popular, la función y el organismo ya no se ven separados, sino como elementos de un proceso único de vida saludable para el individuo y la comunidad.” (GEDDES, 1915: 198).

Por otra parte, urbanistas como Lewis MUMFORD (1938) argumentaban que la ciudad se constituía como un organismo formado por “cromosomas sociales” que tendrían en su interior información específica sobre sus límites y dimensiones máximas, lo cual no alcanzaría a capturar la esencia del fenómeno urbano. A partir de esta visión, se desarrollaría la práctica de elaborar planos urbanos con el fin de “ordenar” el espacio e incluso frenar el crecimiento, sin llegar a comprender los fenómenos territoriales y económicos que permiten vincular la forma espacial con las dinámicas y procesos sociales, pasando con ello por alto el planteamiento evolutivo de Geddes sobre los finales abiertos.

La metáfora organicista sería recurrente en la mayoría de urbanistas de la época, incluyendo al mismo Le Corbusier, quien reconocería que la ciudad podía concebirse como un “fenómeno biológico” (1933: 194); del mismo modo que Josep Lluís Sert que sería uno de los principales ideólogos del CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna):

“Las ciudades son organismos vivos; nacen y se desarrollan, se desintegran y mueren. [...] En su sentido académico y tradicional, la planificación urbana se ha vuelto obsoleta. En su lugar debe ser sustituida por la biología urbana” (SERT, 1942)

Es probable que las ideas de Le Corbusier no hubieran alcanzado tal resonancia internacional de no haber sido por los CIAM. Creados con el fin de promover ideas espaciales y constructivas de vanguardia, tenían como fin último transformar la sociedad por medio de la arquitectura. La visión academicista consistente en proveer un hábitat adecuado al hombre se transformó en la creación de un entorno moderno al cual deberían ajustarse los habitantes de la era moderna. El origen de los CIAM se vincula a las ideas del filósofo y teórico social Henri de Saint-Simon (1706-1825), quien sostenía que los avances científicos y tecnológicos darían lugar a un nuevo sistema social de corte humanista.

Por su parte, Mario Pani destacaba por ser un gran estudioso de los planteamientos urbanísticos de vanguardia y conocía de primera mano las intervenciones que en muchas de las capitales europeas se estaban poniéndose en marcha. Si bien Pani comprendió que las ciudades mexicanas tendrían que adecuarse a las necesidades

de la vida moderna, también era consciente de los peligros de un crecimiento desbordado que atentaban contra los espacios de calidad y convivencia. Como refiere sobre el trabajo del arquitecto finlandés Eiel Saarinen,

“[Saarinen], con plausible actitud contemporánea, incorpora en sus planes los conceptos de la célula orgánica de Camilo Sitte, las áreas expandidas han formado una masa única, pero heterogénea, con un grave proceso de congestión desorganizada [...] Es quien, por primera vez, propone una cirugía decisiva, operando transfusiones de vida en las áreas aún libres del contagio, trasladando las actividades de zonas decadentes a lugares funcionalmente apropiados, para rehabilitar después las áreas vacantes, como en el caso de Chicago” (PANI, 1957: 209).

La importancia de los espacios públicos estuvo ligada a la provisión de condiciones saludables para la población y como garante de las funciones comunitarias de socialización de la población. El arquitecto alemán Walter Gropius coincidía con Le Corbusier en el sentido que las construcciones de altura proveerían la densidad necesaria para alcanzar

“las importantes ventajas biológicas de mayores cantidades de luz y asoleamiento, mayores distancias entre los edificios colindantes y la posibilidad de proveer parques externos articulados, así como áreas infantiles de juego entre los bloques [...]” (GROPIUS, 1950: 116).

Le Corbusier, en cambio, argumentaría a favor de la ciudad densa ya que las grandes concentraciones urbanas generaban “manifestaciones de extrema vitalidad” y por tanto

“[...] en principio la ciudad es necesariamente un lugar de encuentro, de contacto, de competencia y conflicto entre energía diversas”, y que, no obstante, sería contraproducente dispersar dichas energías atraídas de manera natural (COHEN, 1992:139).

De acuerdo con le Corbusier, la ciudad compactada gracias a las nuevas tecnologías aseguraba al individuo un cierto grado de libertad para organizar su vida colectiva en torno a la recreación. Además, plantea en sus cinco “resoluciones de principio” (producto del CIAM 4, 1933), que:

“[...] los elementos materiales que el urbanismo puede acomodar y combinar son el cielo, los árboles, la vivienda, los lugares de trabajo, los espacios colectivos (que incluyen los espacios de recreación) y el tráfico” (LE CORBUSIER, 1967:188).

Pani tuvo una influencia consistente y duradera de las ideas de Le Corbusier a lo largo de su carrera, por lo que es pertinente abundar acerca de las bases de las que partió. Ambos apostaron hasta el final de sus días por elevadas densidades urbanas en sentido vertical, combinadas con un complejo sistema de circulación vial y permitiendo grandes extensiones de espacios verdes circundando los edificios. Le Corbusier haría las propuestas más radicales que incluirían la demolición de partes considerables del tejido histórico de la ciudad –argumentando su disfuncionalidad–, para ser sustituidas por desarrollos espaciales geométricos y estandarizados. Ya desde los primeros prototipos de ciudad planteada en el *Plan Voisin*<sup>1</sup>, Le Corbusier propondría un espacio diferenciado, dividido y finalmente segregado para cada uno de los niveles socioeconómicos de pertenencia: torres centrales de gran altura para industriales, profesionistas y artistas como élite dominante, mientras que de manera análoga al modelo ecologista de la Universidad de Chicago, los distintos estratos socioeconómicos se agruparían de manera descendente del centro hacia las periferias, dejando en estas últimas a los obreros agrupados en “células urbanas”, un concepto que Pani habría de retomar con fuerza más adelante.

A partir de la década de los veinte, LE CORBUSIER (1929) plantearía su visión urbana alejándose de la idea organicista y adoptando la metáfora maquinista:

“Nunca debemos perder de vista en nuestros estudios la ‘célula’ humana perfecta. Debemos llegar a la *casa-máquina*, la cual debe ser satisfactoria tanto en sentido práctico como emocional y diseñada para una sucesión de inquilinos. La idea del ‘hogar antiguo’ tiende a desaparecer y con ella la arquitectura local, etc., dado que el trabajo cambiará de acuerdo con las necesidades del momento, por lo que [el residente] deberá estar listo para mudarse en cualquier momento.”

Le Corbusier seguiría afinando según su visión urbana sobre los nuevos espacios de la modernidad, y de acuerdo con FISHMAN (1977: 239) destacaba en el marco de la *Ciudad Radiante* que:

“La ciudad armónica debe ser primeramente planeada por expertos quienes entiendan la ciencia del urbanismo. Ellos producen los planes en total libertad, ajenos a presiones partidistas e intereses particulares; una vez que los planes han sido formulados, estos deben implementarse sin oposición.”

<sup>1</sup> Le Corbusier siempre tuvo una pasión por los aviones y la aeronáutica, escribiendo al respecto, e incluso diseñando dicho plan para un fabricante de aviones.



Fig. 1/ Centro Urbano Presidente Miguel Alemán, vista aérea 1949.

Fuente: ICA-Aerofoto.

Sin embargo, Pani tenía sus reservas con respecto a dicha propuesta, cuestionando la viabilidad de diseñar una ciudad ideal en donde la complejidad de los procesos humanos no quedara reflejada en los resultados:

“Es una solución ideal, para un mundo ideal, de ilimitados recursos económicos; que serviría a hombres y núcleos humanos capaces de olvidar las piedras y las obras en que está escrita su historia y fraguada su tradición; que fueran iguales en necesidades, en aspiraciones, en actitud frente a la vida; y que se avinieran a residir en una colmena gigantesca, prodigiosa e idealmente organizada” (PANI, 1957: 209).

La planeación comenzó a ser visualizada como un ejercicio de poder, así como un acto de control jerárquico y centralizado, justificado quizás por el aura del cientificismo. Dicho ejercicio de la planeación sólo podría tener lugar en regímenes totalitarios, por lo que no es de extrañar que Le Corbusier haya intentado de manera indistinta de

conseguir comisiones y adherentes con los regímenes tanto de Stalin como Mussolini, e incluso están documentadas sus negociaciones con el general Pétain, durante la ocupación alemana de Francia, con sede en la ciudad de Vichy, y a quien ofreció sus servicios para crear las nuevas ciudades del régimen (FOX WEBER, 2008).

## 2. La Supermanzana como modelo de organización social y espacial

El problema de la vivienda social sería abordado por Pani a lo largo de su carrera, siguiendo como referentes a los arquitectos del CIAM y comenzando por analizar la dimensión económica y social de la cuestión: dado que los sectores más desfavorecidos no estaban en posibilidades de adquirir una vivienda, entonces se hacía necesaria la intervención del Estado mediante subsidios. Mientras que originalmente se habían definido estándares constructivos y espaciales

para asegurar el confort del usuario, ahora eso se convertía en una cuestión de mínimos, ya que los ahorros se traducirían en un mayor número de viviendas y los derroches en una mayor injusticia social.

Habiéndose ocupado de la problemática habitacional durante varias décadas en distintos proyectos entre los que se contaban el Centro Urbano Presidente Alemán, la Unidad Modelo No. 9 en Iztapalapa, así como las Unidades Vecinales de Tlacotal, Bramadero, Centinela y Modelo (Guadalajara), Mario Pani traería, por primera vez, a discusión el tema de vivienda a la revista *Arquitectura/México*, subrayando el hecho que el suyo era un planteamiento inédito, operativo e innovador. De acuerdo con sus argumentos, una parte medular para la solución del problema consistía en potencializar la capacidad de ahorro de la clase media, ya que

“la capacidad de ahorro, inexistente en los estratos más bajos de la sociedad, no es todavía suficiente aún en la clase media, para costearse alojamientos del tipo que requiere” (GÓMEZ, 1949: 67-74).

Dentro del pragmatismo que lo caracterizaba, Pani parecía haber descubierto una fórmula infalible para la adquisición de vivienda mediante un esquema de ahorro: el 25% de capital acumulado en un fondo se completaba con una hipoteca equivalente al 75% restante. De acuerdo con sus cálculos, si dicho esquema se replicaba de manera masiva el potencial derivado sería capaz de

“modificar radicalmente nuestra vida urbana y doméstica, es decir, de iniciar una transformación de ilimitado alcance” (GÓMEZ, 1949: 68).

Si bien el sistema de financiamiento mediante el esquema de ahorro y préstamo llevaba varias décadas funcionando en los países industrializados, Pani consideraba que más que transferir un esquema debían buscarse soluciones que integraran de manera orgánica la economía con la arquitectura, abordando los problemas mediante soluciones colectivas.

Pani utilizaría también dos conceptos clave que marcaría su trabajo profesional: las *unidades vecinales* y las *supermanzanas*<sup>2</sup>. Mientras que las



FIG. 2/ Mario Pani, Multifamiliar Juárez.

Fuente: Revista Arquitectura/México.

<sup>2</sup> Las Supercuadras son definidas como un núcleo urbano de alta densidad que integraría vivienda unifamiliar, duplex y multifamiliar al interior de un parque urbano separado del tráfico vehicular y realizado como una comunidad.

primeras sirvieron como base conceptual para la promoción de la vida social, las supermanzanas fueron la materialización física de dicha base en los desarrollos de *Sunnyside*, *Radburn* y *Greenbelt*, así como de los centros urbanos diseñados por el arquitecto. En cambio, las unidades vecinales serían concebidas por Clarence Perry durante la elaboración del *Plan Regional para la ciudad de Nueva York* y sus Alrededores de 1922, en donde se priorizaría la vida comunitaria a contracorriente de la tendencia generalizada por planear en función del automóvil.

Perry se interesaría por escudriñar los elementos constitutivos esenciales de la comunidad, de acuerdo con un estudio que realizó acerca de los distritos escolares y sus vecindarios, observó que los individuos buscaban más allá de una vivienda agradable “un entorno atractivo, buenas escuelas, juegos infantiles y tiendas de conveniencia”, lo cual no resultaba fácil de encontrar (PERRY, 1912: 124-133). Si bien esta noción fue aceptada, Perry destacaba que los ingenieros al construir las redes de bulevares, vías-parques y autopistas estaban creando profundos y extensos canales que cortaban las zonas residenciales rodeadas de flujos vehiculares (PERRY, 1912: 99). Por lo que consideraba que tanto los residentes como los peatones debían ser protegidos mediante el esquema de Unidades Vecinales, el cual funcionaría como una “célula habitacional protegida”. Utilizando como ejemplo los “suburbios-jardín” de *Forest Hills Gardens*, *Sunnyside Gardens* y el pionero *Hampstead Garden Suburb* de Londres, Perry proponía la *Unidad Vecinal* como un conjunto de principios de planeación dirigidos a la organización comunitaria.

Sin embargo, también observaría una serie de lineamientos, cuyas bondades son discutibles en la actualidad: primeramente, apuntaba que su esquema tendría como efecto la *homogenización* de la comunidad al acceder a un tipo particular de población, lo cual para la época era considerado como una segregación poblacional natural acorde con criterios raciales, económicos, sociales y vocacionales como parte de un “proceso normal y algo en constante reproducción”, que sin embargo requeriría una revaloración como fenómeno social existente (PERRY, 1912: 99). Segundo aspecto, su esquema preveía la formación de *grupos primarios*, en donde las necesidades compartidas generarían de manera natural la formación de asociaciones, de modo que a fin de cuentas la interacción cara a cara llevaría más lejos las iniciativas de protección mutua hacia objetivos sociales y culturales de mayor aliento (PERRY, 1912: 100). De acuerdo con Perry, el tejido social podría quedar en riesgo al momento en que comenzaran a borrarse los límites (confines) del asentamiento, y la población

comenzara a dispersarse, desarticulándose así los filamentos que mantienen la cohesión de la comunidad local (PERRY, 1912: 98-100).

De acuerdo con el eminente urbanista Lewis Mumford, la solución a los problemas de la ciudad moderna se encontraría en el modelo concebido por Ebenezer Howard medio siglo atrás (MUMFORD, 1951: 5). En el contexto inmediato de la posguerra, las ciudades jardín, las nuevas ciudades inglesas y el exitoso prototipo de Radburn se posicionarían nuevamente como una alternativa para los esfuerzos de reconstrucción a gran escala. Si bien Mumford había sido invitado a presentar las experiencias acerca de las dos comunidades en Estados Unidos, el urbanista reconocía abiertamente que la filosofía y experiencia de Gran Bretaña había sido centrada para el desarrollo de las nuevas ciudades en su país.

Sin embargo, la década de los veinte sería muy prolífica para el desarrollo de conceptos en Norteamérica, en especial en el seno de la *Regional Planning Association of America* o RPAA (Asociación de Planeación Regional de América), en donde se gestarían las ideas que sustentarían el proyecto de Radburn. Cómo explicaría Charles Ascher con relación a las actividades de la asociación,

[...] como podrás imaginar, los problemas centrales de la planeación y sus políticas son de lo más asombroso. Hemos tratado de pedirle a expertos de distintos campos que vengan a discutir dichos problemas —y no necesariamente responderlos, sino sugerir líneas de pensamiento y ponernos en contacto con la gente y las agencias que puedan ayudarnos a responder dichas preguntas” (BIRCH, 1980:425).

Clarence Stein junto con Henry Wright concebirían el plan, el primero relatando que después de la primera posguerra se constituiría la RPAA para discutir modelos de “desarrollo regional, geotecnia, y nuevas comunidades” (MUMFORD, 1951: 21). Stein viajaría entonces a la Gran Bretaña y observaría el extensivo programa de Ciudades Nuevas (*New Towns*) que venían desarrollando a partir del modelo de ciudad jardín, reconociendo después de dicho viaje que regresaba “como discípulo de Ebenezer Howard y Raymond Unwin” (MUMFORD, 1951: 21). En un inicio la intención de Stein fue hacer una comunidad jardín, pero se encontraron con un problema central:

“la compra de terrenos no pudo ser financiada recientemente rápido para poder evitar que el suelo fuera subsidiado y absorbido por el mercado especulativo” (MUMFORD, 1951: 21).

Para efectos del presente trabajo, nos interesa descartar que Radburn sería la primera comunidad concebida según el concepto de supermanzanas. La referencia original de ciudades jardín como nodos industriales habría de desaparecer, así como los cinturones verdes, e incluso la población objetivo: los obreros de la época no podían costearse las viviendas, la comunidad se conformaría por oficinistas de clase media de modo que “Radburn tuvo que aceptar el rol de suburbio” (MUMFORD, 1951: 44). Si bien el proyecto habría de ser reconocido como un fracaso financiero -en buena parte por causa del inicio de la gran depresión económica- se demostró como el prototipo del nuevo estilo de vida norteamericano de la ciudad moderna, el cual tendría un impacto definitivo en los nuevos desarrollos alrededor del mundo.

El modelo tenía como puntos centrales los siguientes: 1. La utilización de las supermanzanas en sustitución de la manzana clásica, rectangular y estrecha; 2. La diferenciación de vías de acuerdo con su uso (movimiento, recolección, servicio, estacionamiento y visitas); 3. La separación absoluta entre el peatón y el automóvil, utilizando para ello distintos niveles para evitar cruzamientos en las intersecciones; 4. La utilización de dos frentes habitacionales de manera que tanto las estancias como las habitaciones tuvieran vistas hacia los parques y jardines circundantes, y 5. El uso del parque como la columna vertebral del vecindario, con amplios espacios abiertos en el centro de las supermanzanas unidas, a su vez, por un parque continuo (MUMFORD, 1951: 44).

Descrita como una “ciudad para la era motorizada” Radburn utilizaría como base del proyecto el concepto de supermanzanas. Dado el uso extensivo del automóvil en Estados Unidos, Stein y Wright optarían por proponer manzanas de 30 × 50 acres (12 × 20 ha aproximadamente.), rodeadas de amplias avenidas. Finalmente, Radburn sería juzgado en años subsiguientes no tanto por su ejecución, sino por la fuerza conceptual del plan. En contraparte surgirían en los años sesenta visiones críticas al respecto, en donde

“atacarían la presunción de que un diseño basado en los valores de la clase media pudiera promover el progreso social, además de excluir la participación ciudadana dentro del proceso de planeación” (BIRCH, 1980: 437).

### 3. Pani y los modelos de ciudad: lo intraurbano y lo extraurbano

El proyecto del Conjunto Urbano Nonoalco-Tlatelolco se iniciaría en 1958 con la elaboración de un estudio acerca de la regeneración urbana

del centro de la ciudad, así como de la llamada área de tugurios circundante. Comisionado por el entonces director del Instituto Mexicano del Seguro Social, Pani habría realizado estudios exhaustivos acerca de la regeneración urbanística de la ciudad de México, así que el Conjunto Urbano Nonoalco-Tlatelolco sería el prototipo de ciudad “regenerada”, higiénica, moderna y verde, incluso sustentable. Haciendo escrupulosos cálculos financieros, así como estudios urbanísticos detallados (densidades, zonificaciones, clasificaciones de suelo, valores catastrales, tipo de vivienda, rangos de renta e ingresos, entre otros), Pani proponía un modelo de crecimiento urbano que serviría para regenerar o renovar el parque habitacional, a la vez que se aumentaba la cantidad de espacios verdes de manera exponencial. La racionalidad era impecable si no se consideraban la especulación inmobiliaria ni los agentes económicos determinantes:

“Para que la Habitación Popular pueda disfrutar de todos los servicios urbanos en términos de alto valor, próximos al centro de la ciudad en los lugares de trabajo, será necesario construir en supermanzanas, mediante verificación en altura, proporcionada a los espacios abiertos y servicios sociales para evitar en el futuro, sobresaturaciones nocivas” (PANI, 1960: 183-224).

Una década después, Pani reflexionaría acerca de su labor como urbanista y creador de los centros urbanos y habitacionales más importantes en los últimos años en México, consolidando su concepto de “célula urbana”, lo que significaba localizar nuevos núcleos habitacionales de entre 20,000 y 40,000 habitantes en las afueras de la ciudad para responder de manera racional al crecimiento acelerado de las urbes (PANI, 1973b: 236). La denominada “célula urbana” sería un concepto derivado de la Supermanzana de Stein y Wright, en donde la presencia del automóvil estaría fuertemente acotada, en virtud de que:

“todo se tiene a una distancia peatonal, doscientos o trescientos metros, escuelas, el comercio, la Iglesia, la plaza... y aún los negocios” (PANI, 1973a: 5-7).

Esta situación de proximidad proporcionaría una mayor interacción social: “La gente se conocería, tendría preocupaciones comunes y acción colectiva”. Pani sugiere mezclar “dentro de límites razonables” los distintos estratos socioeconómicos para generar una comunidad en la que mediante el adecuado uso de la escala se nombraran conjuntos armónicos que propiciarán la “paz social” (PANI, 1973b: 236). Probablemente, Pani estaría impactado por los hechos de violencia de 1968, en particular por la masacre de estudiantes llevada a cabo en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco, si bien la inestabilidad social



Fig. 3/ **Panorama de la nueva Ciudad Satélite, 1957.**

Fuente: ICA-Aerofoto.

continuaría con otro evento similar al de Tlatelolco cerca de otro proyecto de Pani: la Escuela Nacional de Maestros<sup>3</sup>.

Mientras que Tlatelolco representaba la regeneración urbana interna, la “ciudad dentro de la ciudad”, la construcción de Ciudad Satélite sería “la ciudad fuera de la ciudad”, en donde siguiendo las tendencias suburbanas principalmente de las ciudades norteamericanas, Pani se propondría generar “núcleos urbanos de estructura autónoma”, por primera vez, un desarrollo urbano dependería exclusivamente del capital privado para su realización (PANI, 1957: 198-226).

Citando como ejemplos análogos los suburbios londinenses de *Stevenage*, así como las periferias de Chicago, Mario Pani se lanzaría a la construcción del proyecto Ciudad Satélite sobre un terreno cercano a las ochocientas hectáreas con la ilusión de haber:

“concebido y proyectado Ciudad Satélite como una entidad urbana verdaderamente autónoma, como una auténtica ciudad organizada [mediante una] estructura municipal [...]”.

Aun cuando dada la escala del desarrollo se contarían con las provisiones de gestión urbana correspondientes, con el paso del tiempo se haría patente la falta de una visión metropolitana que visualizara la inminente conurbación con el Distrito Federal, mientras que se haría patente la falta de una perspectiva regional que comprendiera las dinámicas socioeconómicas que alteraban el desarrollo de una urbe con los índices de crecimiento de la capital mexicana. Si bien Pani no menciona en ningún momento en sus escritos a Perry, Stein y Wright, hace referencia constante a las supermanzanas habitacionales como “células urbanas” de cerca de 20,000 habitantes, interconectadas mediante parques y organizadas alrededor de un centro cívico, administrativo y comercial, que les conferiría su autonomía funcional.

<sup>3</sup> En el primer evento se estima un saldo de 300 estudiantes muertos, mientras en el segundo -conocido como “el Halconazo”- morirían cerca de 120.

En el esquema original, Pani propondría espacios destinados a edificios multifamiliares de altura y elevada densidad de ocupación; si bien el concepto de generar dinámicas centrípetas de actividades colectivas, en donde idealmente

“el sesenta por ciento de sus habitantes satisfacen dentro de ella la mayoría de sus funciones diarias, sin cruzar la ruta de los automóviles” (PANI, 1957: 218).

La idea inicial de la Ciudad Satélite era, por tanto, una propuesta de carácter social dirigida a la población de recursos medios y bajos, e incluso el centro comercial proyectado estaba pensado como un “centro de tipo comunal”, el cual contaría con un edificio especializado para centro de negocios, servicios médicos, cines y teatros. Como prueba de que su concepto se encontraba dentro de la vanguardia internacional, Pani propondría un complejo sistema vial que estaría entre los más avanzados del mundo, organizado mediante arterias viales, anillos de circunvalación y ejes viales, inspirado en un proyecto no realizado del urbanista austriaco Hermann Herrey. Pani tendría siempre puesta la mirada en el futuro:

“[...] concebida Ciudad Satélite con la estructura de una verdadera ciudad moderna, es decir, como una ciudad del futuro, como una ciudad del mañana que empezamos a construir hoy” (PANI, 1957: 225).

Con el optimismo del espíritu moderno, Pani confiaba en que la ciudad planeada y ordenada sería inmune a las dinámicas socioeconómicas, así como a la polarización del ingreso prevaleciente, fenómenos que después se agudizarían y resultarían determinantes para la organización racional de las funciones de la ciudad. De acuerdo con Pani, Ciudad Satélite nunca sería una ciudad anárquica dada la existencia de límites claros –tanto físicos como demográficos–, ya que:

“pocas veces en la historia ha tenido el hombre la oportunidad de planear, proyectar y construir, es decir, de planificar una ciudad desde su arranque, desde los cimientos, para que le fuera permitido, con los medios de que actualmente disponemos, enfrentarse a la problemática y a la previsión de su desarrollo físico y demográfico, económico y social, pudiendo disponer con ello, en anticipo, la solución de los problemas básicos de la convivencia humana” (PANI, 1957: 226).

Por otro lado, Mario Pani tendría muy presente lo que sucedía en aquellos años en Brasil con la creación de la nueva capital, bajo la dirección y concepción del urbanista Lucio Costa, quien utilizaría el modelo de supermanzanas, que agrupadas constituirían las unidades vecinales del mismo modo que Pani propondría para la Ciudad Satélite. De acuerdo con Lins do Rego,

“Le Corbusier fue el punto de partida que permitió a la nueva escuela brasileña expresarse a sí misma con gran espontaneidad y llegar a soluciones originales [...] El regreso a la naturaleza y el valor que provenía de tratar el paisaje como un elemento sustancial, salvó a nuestros arquitectos de lo que podría considerarse formal en Le Corbusier” (XAVIER, 1987).

Comentaba Costa que:

“para conciliar la escala monumental inherente a la parte administrativa con una escala menor, íntima, de las áreas residenciales, imaginé las Supercuadras, –grandes cuadrados con 300 metros de lado– las cuales propuse que estuvieran limitadas a lo largo del perímetro por una faja [verde] de 20 metros de ancho” (COSTA, 1995: 308).

Por su parte, Pani concebiría las supermanzanas como las células que constituyen el total del organismo urbano, que adoptarían usos habitacionales, así como usos especializados: comercial, industrial, escolar, etc., los cuales serían prácticamente autosuficientes de modo que dichos proyectos constituirían “una primera etapa de un programa integral para los problemas de la ciudad de México”, para lo cual la solución total sería a partir de una red de comunicaciones de ciudades satélites en México (PANI, 1957: 226).

Si bien Mario Pani argumentaría que las llamadas “células urbanas” deberían ser esencialmente autónomas, al separar el uso residencial de las fuentes de trabajo en realidad estaba por integrarse en la tendencia de “suburbanización”,



FIG. 4/ Torres de Ciudad Satélite y avenidas, vista general 1958.

Fuente: INAH-SINAFO.



que prevalecía ya en las ciudades de los países industrializados. La relación entre las áreas habitacionales y la ciudad, se manifestaría en el tipo de vida de clase media o burguesa, en donde por primera vez una zonificación de usos de suelo separaría las habitaciones de la industria, colocando al comercio en una especie de recinto-ciudadela bordeada por autopistas y rodeada de estacionamientos. Al proponer una red de ciudades satélites, Pani se acercaría al concepto de Clarence Perry que tiene que ver con el modelo de ciudad polinuclear (PERRY, 1929), en donde se hacía patente la importancia de las escuelas, los parques comunitarios, los juegos infantiles y los comercios locales para fortalecer el carácter residencial y mejorar la calidad de vida (PATRICIOS, 2002: 72).

#### 4. Conclusiones: la modernidad fragmentada de la Ciudad de México

Mario Pani fue un urbanista visionario que encarnó el espíritu, hasta cierto punto ingenuo, de la modernidad. Tratando de contrarrestar los efectos perversos de la urbanización acelerada del siglo veinte, Pani diseñó con la mejor de sus capacidades entornos espaciosos, pensados para el habitante contemporáneo y con soluciones que permitieron canalizar las inversiones públicas, tratando de lograr la mejor calidad posible del entorno a pesar de la escasez de recursos.

Colaborando siempre con destacados artistas como los muralistas Carlos Mérida, David Alfaro Siqueiros y José Clemente Orozco, en sus proyectos habitacionales intentó, por una parte, contribuir a la gran discutida "integración plástica", y por la otra, elevar los estándares constructivos, estilísticos y de servicios en beneficio de la población residente al utilizar los recursos derivados del ahorro por la escala de dichas intervenciones. No obstante, en 1985 se harían evidentes las limitaciones constructivas y de gestión, cuando un terremoto de alta gradación azotara la Ciudad de México con un elevado costo de vidas, afectando considerablemente las estructuras de muchos de los edificios, cuestionando así la validez del modelo urbano de altura como herramienta para hacer ciudad.

Si bien Mario Pani fue generoso al invitar a arquitectos, ingenieros y artistas a colaborar en sus proyectos, su visión sería como la de los grandes creadores del siglo diecinueve y veinte, en donde la concepción del proyecto surgía de una persona como acto creador único y a partir de ella es que otros colaboradores eran llamados a participar. El "sentido de comunidad" referido por Pani no

surgiría de la abstracción de un plan o de un proyecto urbano, sino de la apropiación social de la visión que sustentaría el proyecto. La ciudad como un agregado de piezas ensambladas no lograría articularse de manera orgánica como muchos urbanistas imaginaron. Las "células urbanas" requirieron de sistemas centralizados que las interconectarán para lograr que el "organismo urbano" funcionara adecuadamente. La cohesión comunitaria se basa necesariamente en el control social del espacio, en donde los residentes están suficientemente motivados para intervenir en el entorno y asegurar un desarrollo social armónico. La escala excesiva utilizada en los desarrollos habitacionales (en Tlatelolco, cien mil personas habitaban en densidades de hasta mil habitantes por hectárea), la uniformización del entorno y la falta de flexibilidad dentro de las viviendas provocó que hubiera mucha movilidad entre los residentes, lo cual evitaría la creación de vínculos, formación de redes sociales y de un sentimiento de arraigo en el territorio.

La propuesta de Pani tendría la idea de recuperar el modelo de barrio como célula madre de la ciudad. El modelo en realidad repite el esquema de Supermanzana, pero enfatizando, entre otras cosas, la inversión privada, la captación de aguas pluviales y el uso del suelo mixto (PANI, 1988). El modelo tiene algunas limitaciones conceptuales, sobre todo ya en la etapa posmoderna, como sería centrar la vida comunitaria alrededor de un jardín central tradicional, así como la integración de equipamientos como centros comunitarios, clínicas, talleres y guarderías que responden más a un esquema estatizado de provisión de vivienda tradicional que a un emprendimiento privado atractivo para inversionistas. Este modelo de barrio con su alameda o "estancia para la comunidad", espacios de reunión comunitaria, locales para oficios dentro de un marco de concertación de intereses recuerda más a los prototipos desarrollados en la Rusia posrevolucionaria que a las soluciones espaciales de finales del siglo veinte.

Cabe destacar que, para los gobiernos de América Latina, los beneficios de la nueva arquitectura resultaron igualmente atractivos: grandes proyectos de vivienda social a bajo costo, infraestructuras y equipamientos de gran monumentalidad, así como la proyección de una nueva imagen como país joven, dinámico, con una infraestructura industrial creciente y con una economía en continua expansión. La urbanización como instrumento de desarrollo fue ampliamente utilizado, sin embargo, también originó fuertes desigualdades, divisiones espaciales y segregación del tejido social.

Algo que pasaron por alto estos urbanistas fue que en América Latina la modernidad generó un

proceso dual: mientras las élites se apropiaban cada vez más del concepto de progreso, entendido como la construcción de una nación próspera y moderna mediante la planeación del desarrollo, los conceptos de cambio social y redistribución del ingreso se fueron marginalizando cada vez más; dichos grupos se apropiaron entonces de la planeación como instrumento de cambio social, para enfocarlo al crecimiento económico en abstracto.

La planeación se constituyó entonces en un referente institucional que estableció modelos conductuales respecto a los requerimientos del medio circundante; de acuerdo con una aproximación científica, esta estructura de procedimientos prescindiría de la opinión ciudadana en la toma de decisiones y se institucionalizaba así la burocratización de la vida cotidiana (GEHLEN, 1993). La fragmentación de la realidad urbana, materializada en la división planificada del espacio, estuvo sustentada en los principios de la planeación científica que dio lugar al funcionalismo urbano, utilizado en América Latina por los grupos de poder como instrumento de control y dominación. De este modo, la imagen del desarrollo y el progreso como camino a seguir para lograr el enriquecimiento y consumo generalizado, demostró su insuficiencia sistemática para resolver los problemas materiales y, sociales de la ciudad. El urbanismo funcionalista, que tomaba como punto de partida la división del territorio antes que la integración del mismo, tuvo como consecuencia la fragmentación del espacio, la segregación social y la institucionalización de estos mecanismos mediante la planeación científica. Por tanto, el cambio de paradigmas del periodo referido, radicaría en la incorporación de la complejidad, la yuxtaposición y la simultaneidad de los procesos socioeconómicos y urbanos en la planeación como instrumento de equilibrio. En este sentido, Mario Pani utilizó las metáforas urbanas como poderosas herramientas para pensar, y después transmitir a los tomadores de decisiones, los complejos modelos de ciudad que proponía, siendo esto determinante para que fuera comisionado a realizar los proyectos urbanos que definirían la modernidad en la Ciudad de México de mediados del siglo XX.

## Bibliografía

- BIRCH, E. L. (1980): "Radburn and the American Planning Movement. The persistence of an idea", (Charles Ascher to Edith Elmer Wood, February 6, 1928, Edith Elmer Collection, Avery Library, Columbia University). *Journal of the American Planning Association* 46: 4.
- COHEN, J. L. (1987): *Le Corbusier et la mystique de l'URSS. Theories et projets pour Moscou 1928-1936*, Liege, Pierre Mardaga Éditeur.
- COSTA, L. (1995): *Registro de una vivência*, São Paulo, Empresa das Artes.
- FISHMAN, R. (1977): *Urban Utopias in the twentieth Century: Ebenezer Howard, Le Corbusier and Frank Lloyd Wright*, New York, Basic Books.
- FOX WEBER, N. (2008): *Le Corbusier: A Life*, New York, Alfred A. Knopf.
- GEDDES, P. (1915): *Cities in evolution. An introduction to the Town Planning Movement and to the Study of Civics*, London, Williams and Norgate.
- GEHLEN A. (1993): *Antropología filosófica. Del encuentro y descubrimiento del hombre por sí mismo*, Paidós, Barcelona.
- GÓMEZ MAYORGA, M. (1949): "El problema de la habitación en México. Realidad de su solución: una conversación con el Arq. Mario Pani", *Arquitectura/México* No. 27: 67-74.
- GROPIUS, W. (1950): "The sociological premises for the minimum dwelling of urban industrial populations", *The scope of total architecture*, New York, Harper: 104-118.
- LAKOFF, G., & JOHNSON, M. (1980): *Metaphors We Live By*, Chicago, The University of Chicago Press.
- LE CORBUSIER (1929): *The city of tomorrow and its planning*, London, John Rodher. Trad. por F. Etchells de L'Urbanisme, 8ª. Edición, [1947], London, Architectural Press.
- (1933): *The Radiant City*, London, Faber and Faber.
- (1967): *Elements of a doctrine of urbanism to be used as the basis of our machine-age civilization*, Orion Press, New York.
- MUMFORD, L. (1951): *Foreword, en Stein, Clarence, Towards New Towns for America*, Chicago, The University Press of Liverpool.
- NUESSEL, F. (2010): *Figurative Language: Semiotics*. en A. BARBER & R. J. STANTON (Eds.) *Concise Encyclopedia of Philosophy of Language and Linguistics*, Amsterdam, Elsevier.
- PANI, M. (1957): "Satélite. La ciudad fuera de la ciudad", *Arquitectura/México* No. 60, Diciembre, Tomo 13: 198-226.
- (1957): "México. Un problema. Una solución", *Arquitectura México* No. 60 diciembre: 198-226.
- (1960): "Conjunto Urbano Nonoalco-Tlatelolco. Regeneración Urbanística de la ciudad de México", *Arquitectura/México* No. 72, Año XXII, Tomo XVI, Diciembre: 183-224.
- (1973a): "Problemas Urbanísticos. El automóvil destructor de la ciudad de México", *Arquitectura/México* No. 109: 5-7.
- (1973b): "Problemas Urbanísticos. La Célula Urbana", *Arquitectura/México* No. 108, Año XXVI, Tomo 28: 236.
- 1988): *Ciudad Concertada. Tesis sobre el reordenamiento urbano de la Ciudad de México*. En colaboración con Manuel LAROSA & Angel BORJA. México, mimeografiado.
- PATRICIOS, N. (2002): "The neighborhood concept: a retrospective of physical design and social interaction", *Journal of Architecture and Planning Research* 19 (1): 70-90.

PERRY, C. (1929): "The Neighborhood Unit, en Neighborhood and community Planning". *Regional Survey VII, Committee on the Regional Plan of New York*, New York, Regional Plan of New York and its Environs.

SERT, J. L. (1942): "Biology of cities", *Time Magazine*, 30 Noviembre,

<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,766697,00.html>

[consultado el 05/06/2018].

XAVIER, A. (1987) (Ed.): *Arquitetura Moderna Brasileira: Depoimento de uma Geração, São Paulo*, Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura / Fundação Vilanova Artigas / PINI.

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LII, N° 204, verano 2020

Págs. 307-320

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.204.08>

CC BY-NC 4.0



# Áreas no municipalizadas y autonomía de los pueblos indígenas en Colombia

Naidú DUQUE-CANTE<sup>1</sup>

Profesora Investigadora Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. Bogotá, Colombia

**RESUMEN:** Las áreas no municipalizadas, presentes en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés en Colombia, son territorios que no coinciden con las entidades territoriales de nivel local definidas en la Constitución de 1991, por lo que la gestión de las mismas está en manos del departamento al que pertenecen. A partir de una revisión normativa y documental para identificar las razones y particularidades que han impedido su formalización como entidades territoriales se pudo determinar que estas áreas presentan características sociales, económicas y ambientales muy diferentes de los demás territorios de nuestro país. Los intentos por convertirlos en entidades territoriales o anexarlos a entidades de nivel local existentes han sido infructuosos debido a que los marcos normativos actuales no recogen las particularidades relativas a los vínculos entre el territorio y las comunidades indígenas que los habitan. El gobierno nacional ha optado por reconocerle cada vez más derechos a los Territorios Indígenas que las componen, ya que es muy poco probable que el congreso autorice la creación de las denominadas Entidades Territoriales Indígenas.

**PALABRAS CLAVE:** Áreas no municipalizadas; Territorios indígenas; Comunidades indígenas; Entidades territoriales; Departamentos.

## Non-municipalized areas and autonomy of indigenous communities in Colombia

**ABSTRACT:** The non-municipalized areas, present in the departments of Amazonas, Guainía and Vaupés in Colombia, are territories that do not coincide with the territorial entities of local level defined in the 1991 Constitution, so that their management is in hands of the administration of the department to which they

Recibido: 18.01.2019; Revisado: 28.03.2019

Correo electrónico: [naduquec@poligran.edu.co](mailto:naduquec@poligran.edu.co) [naidu.duque@gmail.com](mailto:naidu.duque@gmail.com) N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2129-7272>

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

<sup>1</sup> Este artículo es uno de los productos del Proyecto de Investigación "Categorización Municipal en Colombia" el cual se desarrolla en el marco del Programa de Doctorado en Modelado en Política y Gestión Pública de la Universidad Jorge Tadeo Lozano que cursa actualmente la autora. El Proyecto es financiado en su totalidad por la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano (IUPG), Bogotá (Colombia) y pertenece a la línea de Administración Pública del grupo de investigación Economía, Derechos y Globalización de la IUPG.

belong. From a normative and documentary review to identify the reasons and particularities that have prevented its formalization as territorial entities, it was determined that these areas have social, economic and environmental characteristics very different from the other territories of our country. Attempts to convert them into territorial entities or annex them to existing local level entities have been unsuccessful because the current regulatory frameworks. They do not reflect the particularities related to the links between the territory and the indigenous communities that inhabit them. The national government has chosen to recognize more and more rights to the Indigenous Territories present in these areas, because it is very unlikely that the Congress will authorize the creation of the so-called Indigenous Territorial Entities.

**KEYWORDS:** Non-municipalized areas; Indigenous territories; Indigenous communities; Territorial entities.

## 1. Introducción

El diseño territorial es la base a partir de la cual se establecen los criterios de gestión de los asuntos que tienen lugar al interior de un país. Pero tanto el diseño del territorio como la gestión que se haga del mismo constituyen los medios a través de los cuales se busca mejorar los niveles de bienestar social y económico de la población. Por este motivo, es trascendental que cada país, atendiendo a sus ámbitos y necesidades propios decida cuál es la fórmula territorial que más le conviene. Colombia, como producto de la maduración institucional de que ha sido objeto, cuenta actualmente con dos tipos de entidades territoriales de nivel local y una de nivel intermedio. Sin embargo, y a pesar de la evolución de sus marcos normativos, todavía no ha logrado incorporar la totalidad de su territorio dentro de estas categorías, lo cual ha derivado en la existencia de áreas no municipalizadas.

Una revisión de la información aportada tanto por el diseño normativo existente como por las fuentes documentales referidas a la temática permitieron comprender de manera más clara cuales han sido las circunstancias que han impedido la formalización de estos territorios. Para ilustrarlo, este documento se encuentra estructurado en cinco partes centrales que incluyen el marco teórico y conceptual, seguido de la descripción del diseño territorial colombiano con el fin de comprender la ubicación de las áreas no municipalizadas en su interior. En tercer lugar, se analizan los intentos que se han realizado desde el diseño normativo para convertir a estas áreas en entidades territoriales, y las razones por las cuales no se logró este propósito. En cuarto lugar, se revisan las particularidades económicas, sociales y geográficas de estas zonas, seguida de la revisión de las normas que han sido recientemente expedidas para reglamentar la administración de estos territorios, a partir de los Territorios Indígenas. Finalmente, se realiza una revisión sobre el estado de avance a nivel latinoamericano en materia de creación de entidades propias para los pueblos indígenas.

## 2. Marco teórico y conceptual

El estado moderno le ha otorgado una importancia especial al territorio, en tanto el mismo representa el ámbito fundamental dentro del cual tienen sentido los demás elementos de su existencia. La necesidad de garantizar la defensa de la soberanía, el ejercicio del poder y el desarrollo de las dinámicas sociales, económicas y ambientales han conducido a la adopción de diferentes mecanismos de protección del territorio, así como formas de organización y gestión interna del mismo (GUARDERAS, 2007; LLANOS, 2010). En el proceso, los estados han incorporado alternativas de diseño espacial particulares, y que, en el caso de Colombia, han resultado de procesos de evolución que consultaron dinámicas sociales y económicas propias y heredadas de la época colonial.

La división político-administrativa que nos identifica en la actualidad, por ejemplo, ha sido fuertemente influenciada por el diseño territorial francés tanto previo como posterior a la Revolución el cual fue introducido a nuestro país a través de la corona española (HERNÁNDEZ, 2015). El centralismo histórico que nos ha caracterizado en estos dos siglos, así como la presencia de diseños normativos homogéneos para cada tipo de entidad territorial son muestra de este fenómeno. El derecho a la igualdad, introducido en Francia para regular las relaciones entre los individuos, también fue tomado en cuenta a la hora de realizar el reparto y manejo de los territorios (HERNÁNDEZ, 2018). Debido a esto, las normas que rigen a nivel subnacional no consultan las diferencias ambientales, sociales o económicas existentes entre entidades que pertenecen a la misma especie, derivando con ello en la presencia de dos tipos de fenómenos que no necesariamente están articulados. Por un lado, está la representación jurídica de la entidad territorial y, por otro, el fenómeno real compuesto por manifestaciones de tipo socioeconómico de carácter diverso.

Esta particularidad se puede observar en el caso de los municipios, los departamentos y los distritos,

con la excepción de Bogotá, que cuenta con un régimen especial de administración y gestión (Decreto 1421 de 1993). Y aunque las normas relativas a la categorización territorial (Ley 136 de 1994, Ley 617 de 2000 y Ley 1551 de 2012) no desarrollaron el cometido establecido por la Constitución Política de 1991, que buscaba que desde el diseño institucional se reconocieran las diferencias existentes al interior de cada uno de los niveles del Estado (Artículo 320), esto no ha afectado la continuidad del Estado ni ha frenado la gestión de los territorios.

No obstante, los límites mínimos en el diseño institucional existente, de todas maneras, no han logrado cubrir la globalidad de las condiciones presentes en las regiones, dando lugar a la existencia de lo que se conoce como áreas no municipalizadas.

Su existencia evidencia la inoperancia del modelo de homogeneización territorial frente a realidades que cuentan con fenómenos tan particulares que no logran ser incluidos en los diseños tradicionales, en este caso para el nivel local. La consideración de estos fenómenos, entonces, debería partir de interpretar el territorio más allá de la división político-administrativa, para incorporar una comprensión del mismo como un “espacio apropiado por un grupo social para asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales, que pueden ser materiales o simbólicas” (GIMÉNEZ, 2005, pp. 3). Esta apropiación, para el caso de las áreas no municipalizadas en Colombia, puede tener un carácter de mayor predominancia simbólico-cultural que utilitaria y funcional (RAFFESTIN, 1980).

Esto se debe principalmente a que estas áreas han sido habitadas tradicionalmente por pueblos indígenas cuyo arraigo con el territorio ha sido reconocido de manera distinta al de las demás poblaciones. En ese sentido, además de considerar al territorio como un medio de subsistencia y fuente de recursos importantes, se le tiende a valorar primordialmente como el lugar donde habitaron sus antepasados y donde se encuentra anclada su historia y sus tradiciones (UNICEF, 2003). Él mismo, adquiere características sagradas y es fuente de la identidad que define a cada grupo humano que lo habita y sobre el cual ejerce influencia (BARABÁS, 2003).

En los territorios indígenas predomina la concepción del territorio como elemento simbólico y metafísico, el cual ha sido moldeado e interpretado por las comunidades que lo han ocupado tradicionalmente a partir de dispositivos inmateriales propios (UNICEF, 2003). En este proceso, el territorio es en sí mismo un ámbito donde hacen presencia las instituciones, las creencias y las prácticas culturales propias que han sido construidas e

influidas por éste a través del tiempo condicionando la emocionalidad y el apego de los individuos y por ende la construcción de identidades y de cohesión social (FLORES, 2007). De igual manera, las manifestaciones culturales de estos pueblos pueden haberse encarnado directamente en el paisaje mediante lo que DEMARCHI (1983) describe como la dimensión ecológica de la cultura regional, expresada en paisajes rurales y urbanos, los monumentos, los caminos, canales de riego o cualquier otro tipo de antropización de la naturaleza.

Esta interpretación del territorio, que debería estar en la base de la concepción de la entidad territorial, es distinta a la que se encuentra descrita en la Constitución Política de 1991 para el nivel local, donde se concibe al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del estado, la cual es responsable de prestar servicios públicos, construir obras, ordenar el desarrollo territorial, entre otras (Artículo 311). Aunque la concepción del nivel local podría haber partido de la consideración de los aspectos culturales, sociales e históricos característicos de las comunidades presentes en su interior, la carta magna prefirió continuar con la visión administrativa y legalista que describe PÉREZ (2010), en la que el municipio es apenas una entidad pública responsable de cumplir funciones y administrar recursos.

Por este motivo, la existencia de territorios locales no formalizados es un reto para las concepciones tradicionales sobre el territorio, en especial porque los territorios indígenas no se pueden equiparar a los demás municipios en Colombia. Esta particularidad ha sido incluida ya en Normas internacionales sobre la materia, como el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989) y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). A través de estas normas se ordena a los estados, entre otros aspectos, el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas en materia de ocupación, posesión y participación de los beneficios derivados del territorio. Esto tomando en cuenta los vínculos ancestrales de estas poblaciones con el espacio que han ocupado y con el significado simbólico, sagrado y cultural que éste representa. En el proceso, además, los estados deberían reconocerles derechos políticos y la posibilidad de autodeterminación y manejo de sus asuntos propios a través de la creación de entes autónomos.

### 3. Las áreas no municipalizadas en el diseño territorial en Colombia

Colombia se compone actualmente, además del nivel nacional del Estado, de dos niveles

territoriales claramente identificables en los que se incluyen los municipios y los distritos para el nivel local y los departamentos en el nivel intermedio. Esta configuración territorial, que se describe en el artículo 286 de la Constitución Política (CP) de 1991, es la condensación de cambios y transformaciones que tienen su origen desde la misma conformación de la República en el siglo XIX. A partir de ese momento el nivel local ha sido objeto de leves pero importantes modificaciones, en tanto el origen de la República derivó en la aparición de las parroquias (CP 1819), las cuales evolucionaron en los distritos parroquiales (CP 1832), que dieron paso a los distritos municipales (CP 1863), los que, a su vez, se convirtieron para el siglo XX en dos tipos distintos de entidad territorial, los municipios y los distritos (Acto legislativo 01 de 1936) los cuales han trascendido hasta hoy.

Además de estas dos entidades, que constituyen una tradición en nuestro contexto, la Constitución de 1991 incluyó a las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs) como posibilidades para el nivel local. Estas últimas fueron consideradas con el ánimo de contribuir al reconocimiento y consolidación de las autonomías de los pueblos indígenas que habitan nuestro territorio. Dicha posibilidad, aunque evidencia el ánimo garantista de nuestro estado, sigue vigente, ya que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (ley 1454 de 2011), que de acuerdo con la Constitución de 1991 debía ser la norma que institucionalizara su existencia, no las incluyó como entidades territoriales. Esto condujo a que los pueblos indígenas de nuestro país hayan tenido que continuar sujetándose a las directrices y procedimientos que emanan de las autoridades de los municipios o departamentos a los cuales pertenecen sus territorios, en asuntos que de otra manera podrían manejarse directamente por sus autoridades y responder a sus lógicas particulares (BAENA, 2015).

El nivel intermedio, por su parte, ha sido objeto de múltiples transformaciones ya que, aunque Colombia nació como estado unitario, lo hizo en un momento en el que el modelo federal también formaba parte del contexto político imperante (SIXIERI, 2014). Esta dualidad derivó en que, en la segunda mitad del siglo XIX, nuestro país se convirtiera en un estado federal, pero en un ambiente que se había caracterizado por un manejo altamente centralizado de los asuntos públicos dentro del modelo unitario. El resultado fue el fracaso de la propuesta federal y el consecuente retorno al estado unitario a finales del siglo XIX (1886) cuya configuración inicial se mantendría casi inalterada durante la mayor parte del siglo XX con la conocida fórmula “centralización política y descentralización administrativa”. No obstante, la consolidación plena de la descentralización territorial,

tal como la conocemos en la actualidad, se logró solamente a través de la elección popular de alcaldes (HERNÁNDEZ, 1999), introducida como reforma constitucional en el año 1986 (Acto legislativo 01) y que fue recogida luego mediante la Constitución política de 1991.

Todo este proceso tuvo implicaciones importantes, en especial para el nivel intermedio, que en el origen (CP 1821) estuvo compuesto por tres tipos de entidades distintas, los cantones, las provincias y los departamentos. Estas entidades respondían a tamaños geográficos diferentes, y a lógicas que no coinciden con las que rigen el diseño territorial en la actualidad. Lo anterior debido a que, en el caso particular de los departamentos, por corresponder en tamaño a cada uno de los tres países que formaban parte de la Gran Colombia, no tenía ninguna relación con los departamentos tal como los conocemos hoy. Sin embargo, estas entidades no tuvieron una larga existencia ya que, con la disolución de este estado, nuestro país conservó solamente las provincias y los cantones, pero solo fue hasta la Constitución de 1853 cuando también prescindió de estos últimos quedándose con una sola entidad de nivel intermedio. Las provincias tampoco tuvieron una larga duración, ya que al transitar hacia el modelo federal (Constituciones de 1858 y 1863) cambiaron su denominación a estados con la posibilidad de definir sus propios marcos constitucionales y legales.

Con el regreso al modelo unitario, por las razones económicas, sociales y políticas que llevaron a la expedición de la Constitución de 1886, los denominados estados pasaron a llamarse en adelante departamentos, los cuales, además, podían subdividirse para crear más de estas entidades como sucedió a lo largo del siglo XX, llegando a los 32 con que contamos en este momento. No obstante, para esta época ya existían ciertos territorios que, aunque solo fueron reconocidos en la Carta constitucional hasta el año de 1945 como entidades territoriales, formaban parte de nuestra realidad territorial y se conocían como Territorios Nacionales (GÓMEZ, 2010). Con la reforma del año 45 (acto legislativo 01) y a lo largo del siglo pasado estas entidades se formalizaron como Intendencias y Comisariías, y si bien eran entes intermedios y correspondían al mismo nivel geográfico de los departamentos, sus particularidades económicas, ambientales y geográficas los ubicaron por debajo de éstos, por lo que su administración se realizaba, principalmente, desde el nivel nacional (GÓMEZ, 2010).

Con la Carta constitucional del año 91 las intendencias (San Andrés, Aruca, Casanare y Putumayo) y comisariías (Vichada, Guaviare, Guainía, Vaupés y Amazonas) que todavía existían pasaron

a llamarse departamentos (artículo 309), con lo cual se unificó la denominación de los entes de nivel intermedio. Además, se incluyeron las regiones (artículos 286, 306 y 307) y nuevamente las provincias (artículos 286 y 321) como alternativas para nuestro ordenamiento territorial. Aunque lo anterior podría haber derivado en la existencia de tres tipos de entidades en este nivel del Estado con tamaños geográficos y denominaciones distintas, en tanto las provincias se compondrían de municipios y entes indígenas, los departamentos de provincias, y las regiones de departamentos, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) no autorizó tampoco su creación igual como sucedió con las ETIs. Por lo tanto, los departamentos continuaron siendo las únicas entidades territoriales de nivel intermedio y los municipios y distritos las del nivel local.

A pesar de la evolución constante que ha sufrido nuestro diseño territorial, el país se encuentra dividido en departamentos, pero no todo el territorio está dividido en municipios y distritos en tanto algunas áreas geográficas no encajan en estas alternativas. Estos territorios recibieron inicialmente la denominación de “*corregimientos departamentales*”, y actualmente se les conoce como “áreas no municipalizadas” de acuerdo con algunas normas que reconocen su existencia (Decreto 2274 de 1991 y la ley 1551 de 2012). Se trata de entidades que no responden a una lógica constitucionalmente establecida, porque no alcanzan a cumplir con los requisitos de población y recursos para convertirse en municipios (artículo 11 de la ley 1551 de 2012). Los mismos son el rezago de los antiguos corregimientos intendentales y comisarías que fueron reconocidos anteriormente mediante la ley 2 de 1943 y reglamentados con el Decreto 2451 de 1943. Dichas normas mencionan los setenta y dos (72) corregimientos en que se dividían las entonces intendencias del Chocó, Meta, y San Andrés y Providencia, y las comisarías de Arauca, Amazonas, Caquetá, Guajira, Putumayo, Vaupés y Vichada.

Debido a que las áreas no municipalizadas son una realidad que solo ha estado presente en los antiguos territorios nacionales, su existencia pone en evidencia defectos que van más allá de la presencia de vacíos en nuestro diseño normativo. La circunstancia de que estos territorios sean característicos de entidades que antes eran consideradas de categoría inferior a los demás departamentos y que con la Constitución ascendieron de estatus muestra que los cambios de que fueron objeto son de forma, pero no de fondo. Las características económicas, sociales y ambientales que marcaron las diferencias en el pasado siguen presentes en la dinámica de los nuevos departamentos, los cuales se componen en un alto porcentaje de poblaciones

indígenas y están integrados por territorios principalmente selváticos que, por ser de difícil acceso, no permiten el desarrollo de la economía en las mismas condiciones y con características similares a las del resto de los departamentos en nuestro país (GONZÁLEZ, 2010).

#### 4. Intentos de conversión de las áreas no municipalizadas en entidades territoriales

Luego de la transformación de las últimas Intendencias y Comisarías en departamentos en 1991 (Ver FIG. 1), ha habido tres posibilidades para la conversión de los antes denominados *corregimientos departamentales* en entidades territoriales o en parte de entidades ya existentes. La primera de ellas fue el Decreto 2274 de 1991 el cual estableció que las áreas que no formarían parte de un municipio, y que todavía existían como corregimientos de las antiguas intendencias y comisarías debían mantenerse como divisiones departamentales (Artículo 21). El manejo de las mismas quedaría en manos de un Corregidor, agente del Gobernador y una Junta Administradora. Sin embargo, para el año 2001, la Corte Constitucional declaró inexecutable esta disposición, y le dio al Congreso un plazo máximo de dos legislaturas para expedir un régimen que permitiera la transformación de los *corregimientos departamentales* en municipios o su incorporación al interior de municipios ya existentes (Sentencia C-141-01).

Pero, dado que han transcurrido 17 años sin que se haya cumplido esta ordenación, estos territorios ahora se encuentran en un limbo jurídico, ya que por un lado no están formalizados normativamente y por otro, su denominación se mantendría vigente, de acuerdo con la Corte, durante el periodo de transición correspondiente a las dos legislaturas que tenía el Congreso para su formalización. Ante la evidente inconstitucionalidad de la expresión “*corregimientos departamentales*” las normas más recientes que se refieren a ellos lo hacen como “áreas no municipalizadas”, denominación que tampoco se encuentra definida desde la Constitución de 1991.

Pero este no ha sido el único intento por incorporar estas áreas dentro de la institucionalidad territorial. Otro de los casos más claros fue el artículo 44 de la ley 1551 de 2012, también declarado inexecutable por la Corte Constitucional (Sentencia C-100-2013), el cual buscaba convertir los 21 *corregimientos departamentales* existentes (Ver FIG 2), en “territorios especiales biodiversos y fronterizos”. La inexecutable se basó no solo en



que se le estaba asignando una denominación especial a estas zonas, sino, principalmente, porque se buscaba mediante una ley y no la Constitución, reconocerlos como entidades territoriales al atribuirles derechos propios de éstas, como la posibilidad de elegir popularmente a sus autoridades político-administrativa

Adicionalmente, antes de esta ley, el legislativo tuvo la posibilidad, de formalizar las denominadas ETIs mediante la LOOT. Estas entidades, que sí están consideradas como alternativa desde la Constitución Política de 1991 (artículo 329), constituían una opción viable para garantizar el manejo de los asuntos locales de manera directa por parte de las poblaciones allí asentadas. Se trataría de entidades autónomas integradas principalmente por comunidades indígenas, con autoridades propias, y con funciones y recursos fiscales para la administración de sus propios

intereses (Artículos 329 y 330 de la CP de 1991). Lo anterior podría haber conducido a la conversión en entidad territorial de los resguardos indígenas que se encuentran al interior de algunos municipios, pero principalmente habría permitido la formalización progresiva de las áreas no municipalizadas.

Debido a la falta de reconocimiento de estos territorios como entes autónomos de nivel local, su administración y el manejo de sus asuntos particulares ha estado en manos de los departamentos de los que forman parte. En consecuencia, estos departamentos han tenido que asumir responsabilidades que corresponden a dos niveles del Estado, el nivel intermedio y el nivel local. Esto se debe, en el segundo caso, a que, aunque la responsabilidad de garantizar un importante número de bienes y servicios públicos debería estar en manos de autoridades locales, su ausencia no




Departamentos	Áreas no municipalizadas*	Proporción territorial**	Municipios***
Amazonas	 <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Puerto Alegre</li> <li>2. La Chorrera</li> <li>3. El Encanto</li> <li>4. Puerto Santander</li> <li>5. Puerto Arica</li> <li>6. Miriti-Parná</li> <li>7. La Pedrera</li> <li>8. Tarapacá</li> <li>9. La Victoria</li> </ol>	93%	Leticia, Puerto Nariño
Guainía	 <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mapiripana</li> <li>2. Barranco Minas</li> <li>3. Morichal Nuevo</li> <li>4. Pana Pana</li> <li>5. Puerto Colombia</li> <li>6. Cacahual</li> <li>7. San Felipe</li> <li>8. La Guadalupe</li> </ol>	78%	Inírida
Vaupés	 <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pacoa</li> <li>2. Papanaua</li> <li>3. Yavaraté</li> </ol>	45%	Mitú, Caruru, Taraira

FIG. 1/ Áreas no municipalizadas en Colombia.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 1551 de 2012\*, HURTADO, 2010\*\* y Contaduría General de la Nación, 2018\*\*\*.

exime de responsabilidad al Estado. Incluso, para estas entidades el cumplimiento de las funciones de carácter local ha dejado de ser un tema residual, ya que las áreas no municipalizadas ocupan una gran parte de su territorio, siendo el caso más significativo el departamento del Amazonas donde el 93% de su área geográfica se distribuye en 9 de estos territorios, seguido del Guainía con el 78% de su territorio organizado en 8 de ellos y Vaupés con el 45% del suyo dividido en tres (Ver Fig. 1).

Además, dada la gran complejidad que se deriva de las funciones que forman parte de las administraciones locales en Colombia y las particularidades de tipo económico, social y geográfico de estas zonas, las autoridades departamentales deben enfrentar retos importantes con los que los departamentos tradicionales no tienen que tratar. Aunque su carácter selvático ha conducido a que en los últimos años se les preste mayor atención por su importancia ambiental, actualmente enfrentan problemas de deforestación, contaminación, minería ilegal y los efectos del cambio climático (CEPAL, 2014). La mayoría de sus habitantes pertenecen a comunidades indígenas, pero están sometidas a gobiernos no indígenas, bajo condiciones y reglas que fueron establecidas para los demás territorios. Y, por último, las características geográficas no han permitido que se desarrolle una economía como en el resto del país, por lo que históricamente no han sido prioritarios para el gobierno central (GONZÁLEZ, 2010).

## 5. Características económicas, sociales y geográficas de las áreas no municipalizadas en Colombia

Las áreas no municipalizadas y principalmente los departamentos en los que se encuentran normalmente se ubican en los lugares más bajos en las descripciones y clasificaciones que se realizan tanto desde las fuentes oficiales como académicas en lo que respecta a los ámbitos sociales y económicos (Ver Fig. 2). Aunque estos territorios se caracterizan por contar con amplias zonas de bosques, humedales y zonas de reserva ambiental que superan en tamaño a todos los demás departamentos de Colombia (DNP 2017), también se identifican por tener niveles de densidad poblacional que están muy por debajo del promedio nacional y que ni siquiera alcanzan 1 habitante por Km<sup>2</sup>

Pero las diferencias más sobresalientes se presentan en los ámbitos social y económico, dado que se trata de entes que concentran las mayores proporciones de poblaciones indígenas del territorio nacional. Esta característica, es propia de los departamentos<sup>2</sup> de Vaupés, Guainía, Guajira, Vichada, Amazonas, Cauca y Putumayo, entre los que se destacan Vaupés y Guainía con poblaciones indígenas por encima del 60% del total de habitantes. Estos departamentos también están entre los territorios con el mayor Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) (CARMONA, SUPELANO & al. OSEJO (2014)).

Lo anterior coincide, además, con bajos niveles de crecimiento económico, ya que los departamentos que menos aportaron al PIB durante el año 2017 fueron en orden descendente La Guajira, Quindío, Sucre, Caquetá, Arauca, Chocó, Putumayo, San Andrés y Providencia, Amazonas, Vichada, Guaviare, Guainía y Vaupés. La mayoría de estas entidades se han caracterizado históricamente por una economía predominantemente agrícola y ganadera y con un auge reciente de la minería (DANE, 2017). En consonancia con lo anterior, el sector público de estas entidades registra los niveles más bajos de recaudo tributario, como se desprende del informe del Departamento Nacional de Planeación (DNP) del año 2017 sobre desempeño fiscal de los departamentos y municipios, en el que los peor ubicados fueron Guaviare, Vichada, Guainía, Amazonas y Vaupés. Estos últimos además son los departamentos que mayores niveles de transferencias por habitante reciben en el país, y en los que el nivel de dependencia de las transferencias supera el 70% del total de sus ingresos. Con lo cual se trataría de entes que funcionan más como unidades desconcentradas del nivel nacional que como entidades descentralizadas con autonomía territorial.

Otro punto de referencia sobre estos territorios se puede encontrar en algunos estudios orientados a realizar clasificaciones o categorizaciones de las entidades territoriales de acuerdo con las similitudes existentes en los ámbitos social, económico y ambiental (Fig. 3). Muchos de estos análisis, que normalmente son de carácter académico no oficial, han realizado clasificaciones tanto de los departamentos como de los municipios y algunos de ellos han incluido también las áreas no municipalizadas como parte del nivel local. Este es el caso de RAMÍREZ & AGUAS (2016), CARRIAZO & al. (2012) y POSADA (2010), cuyos análisis parten de información como la cantidad de población que

<sup>2</sup> Las fuentes oficiales que ofrecen información sobre el nivel local en Colombia no incluyen a las áreas no municipalizadas, por lo que las referencias que se tomaron en cuenta en esta

parte aluden a los departamentos dentro de las cuales se incluyen estos territorios.

DEPARTAMENTOS	POBLACIÓN		IPM	ECONOMÍA		SERVICIOS PUBLICOS		
	Indígenas (%)	Densidad Población	Índice de pobreza multidimensional	Participación en el PIB	Ingresos públicos (Miles de Pesos)	Cobertura de acueducto (%)	Cobertura neta en educación primaria	Cobertura neta en educación secundaria
Amazonas	43,4	0,69	0,74	0,1	22.039.322	61,41	80,27	59,77
Arauca	2,2	10,89	0,59	0,5	34.275.751	73,60	73,41	56,60
Caquetá	1,6	5,30	0,71	0,5	29.520.498	56,93	74,90	54,99
Chocó	12,7	10,64	0,86	0,4	32.355.349	67,33	81,51	48,05
Guainía	64,9	0,57	0,79	0,0	20.235.072	17,14	75,91	35,50
Guajira	44,9	44,62	0,80	1,0	27.153.565	78,89	72,88	45,95
Guaviare	4,3	2,05	0,75	0,1	27.007.027	64,71	53,38	41,52
Putumayo	20,9	13,70	0,76	0,4	31.625.353	59,26	73,99	64,26
Quindío	0,4	304,67	0,42	0,8	53.049.227	92,53	72,40	75,16
San Andrés	0,1	1457,71	0,38	0,2	142.795.597	31,10	70,28	60,46
Sucre	11	77,24	0,73	0,8	73.916.838	73,35	112,06	74,19
Vaupés	66,6	0,80	0,78	0,0	19.318.273	83,55	63,33	38,09
Vichada	44,4	0,70	0,84	0,1	21.220.299	42,35	80,09	34,58
Promedio nacional	24,42	148,43	0,70	0,38	41.116.321	61,70	75,72	53,01

Fig. 2/ Departamentos de Colombia en los lugares más bajos de acuerdo con indicadores sociales y económicos.

Fuente: Elaboración propia con base en DANE 2017 y DNP 2018.

habita en las cabeceras o en las zonas rurales, la densidad poblacional, las actividades económicas más importantes, el nivel de acceso a la educación superior, la cobertura de los servicios básicos, los usos del suelo y los tiempos de viaje en automóvil por carretera principal hasta las cabeceras de los territorios urbanos.

En todos estos análisis se buscaba medir el nivel de ruralidad y los vínculos de los territorios rurales con los centros poblados de carácter urbano, con el fin de determinar las lógicas y vínculos territoriales existentes, más allá de la simple consideración de las divisiones administrativas definidas estatalmente. El propósito era comprender lo que sucede con los territorios mediante el establecimiento de redes de trabajo y el movimiento de las personas, y los efectos que estos pueden generar en los niveles de avance o estancamiento económico y social de cada territorio. A partir de la información de base, los documentos consultados clasificaron a los municipios y las áreas no municipalizadas en categorías que se distribuyen entre lo urbano y lo rural, y que derivaron en diferentes clases dependiendo de la combinación de estos dos elementos o la prevalencia de alguno de ellos sobre el otro (Ver Fig. 4).

En los tres casos, las áreas no municipalizadas fueron clasificadas en las categorías más rurales. En el caso de RAMÍREZ (2016) quedaron incluidas como *Provincias Rurales Alejadas y Aisladas*, lo cual significa que se requieren más de cuatro horas de viaje por carretera para llegar hasta la

cabecera de provincia urbana o intermedia más cercana. CARRIAZO & REYES (2012) por su parte clasificaron las áreas no municipalizadas en la categoría de *Profundamente Rurales o Rurales Dispersos*, los cuales en general son territorios aislados, donde no hay conglomeración, por lo que no existen desplazamientos de personas desde o hacia el territorio. Asimismo, POSADA (2010) las clasificó como *Eminentemente Rurales* en donde se incluyen los territorios con población inferior a 5.804 habitantes, caracterizados por ser principalmente rurales y económicamente insuficientes. Estos territorios también se caracterizan porque su actividad económica está basada principalmente en el sector agropecuario con leve aprovechamiento de los recursos forestales y donde existe una alta cobertura de energía, media en acueducto y baja en alcantarillado.

## 6. Normas recientes sobre territorios indígenas y áreas no municipalizadas

Al margen de estas particularidades, los departamentos con áreas no municipalizadas se administran a partir de los marcos definidos para los demás departamentos en Colombia, y la gestión de los asuntos locales responde a la misma normatividad que rige para el nivel municipal. Por lo tanto, debido a que las autoridades que tradicionalmente han gobernado estas zonas geográficas lo han hecho a la luz de los preceptos definidos desde

Título	Criterios de clasificación	Categorías municipales
Configuración territorial de las provincias de Colombia (2016) Juan Carlos Ramírez y J. Johan Manuel de Aguas P.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Densidad poblacional de la provincia</li> <li>Proporción de la población de la provincia en sus cabeceras municipales</li> <li>Tamaño de la población en la cabecera mayor</li> <li>Tiempo de viaje por carretera hasta la cabecera de provincia urbana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Provincias urbanas;</li> <li>Provincias Intermedias que se clasifican en i) intermedias periurbanas, ii) intermedias cercanas, e iii) intermedias alejadas</li> <li>Provincias rurales, las cuales a su vez se subdividen en i) rurales periurbanas, ii) rurales cercanas a urbanas, iii) rurales cercanas a intermedias, y iv) rurales alejadas y aisladas.</li> </ul>
Territorios funcionales: un análisis del gradiente rural-urbano para Colombia, (2012) Fernando Carriazo y Mónica Juliana Reyes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Porcentaje de la población que vive en el resto rural,</li> <li>Densidad de población,</li> <li>Número de entidades financieras diferentes al banco agrario,</li> <li>Actividad económica donde se describen rangos del total de la población ocupada en actividad primaria</li> <li>Porcentaje de la población que accede a educación superior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regiones metropolitanas o territorios totalmente urbanos.</li> <li>Territorios rurales-urbanos con núcleo principalmente urbano</li> <li>Territorios rurales-urbanos con núcleo parcialmente rural</li> <li>Territorios ruralesurbanos con núcleo (parcial, principal o totalmente urbanos)</li> <li>Territorios profundamente rurales plurimunicipales</li> <li>Territorios profundamente rurales o rurales dispersos.</li> </ul>
Agrupación de municipios colombiano según características de ruralidad (2010) Gabriel Jaime Posada Hernández	<ul style="list-style-type: none"> <li>Índice de porcentaje urbano (relación entre la población urbana y rural),</li> <li>Tasa global de participación (Población económicamente activa vs población en edad de trabajar),</li> <li>Razón de dependencia económica (No de personas dependientes/No de personas no dependientes),</li> <li>Actividad económica principal,</li> <li>Porcentaje de cobertura en servicios de energía, alcantarillado y acueducto y,</li> <li>Tipos de cobertura vegetal o usos actuales del suelo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Municipios Eminentemente Urbanos.</li> <li>Municipios Urbanos</li> <li>Municipios Urbano-Rurales,</li> <li>Municipios Rurales,</li> <li>Municipios Eminentemente Rurales</li> </ul>

FIG. 3/ Estudios académicos de clasificación de los municipios y las áreas no municipalizadas en Colombia.

Fuente: Elaboración propia, con base en los documentos relacionados.

el centro y no a partir de las ópticas culturales, y económicas propias, el manejo de los asuntos locales ha demostrado ser bastante defectuoso. Esto se ha debido, tanto a la distancia existente entre la población y la administración del nivel intermedio, como a las dificultades de las burocracias departamentales para interpretar los asuntos propios de las comunidades (HURTADO, 2010).

Dadas estas circunstancias, el gobierno nacional expidió recientemente algunos decretos cuya naturaleza podría derivar en beneficios tanto de las áreas no municipalizadas, en tanto unidades territoriales, como de las comunidades indígenas que se encuentran en su interior y al interior de otros territorios ya formalizados. Este es el caso de los Decretos 1953 de 2014, 632 de 2018 y 1454 de 2018. Los dos primeros, se crearon para definir un régimen especial para los denominados Territorios Indígenas, en ausencia de la aprobación de las ETIs de que debió ocuparse la LOOT y para desarrollar el artículo transitorio N° 56 de la CP de

1991. Este artículo autoriza al gobierno nacional para dictar normas fiscales y otras relativas al funcionamiento de los *territorios indígenas* y su coordinación con las demás entidades territoriales.

En este marco, los Decretos 1953/14 y 632/2018 reconocen a los *Territorios Indígenas* como una organización político-administrativa de carácter especial a la que se le asignan unas funciones para ser ejercidas por sus autoridades propias. Estas normas avanzan en que, además de los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones<sup>3</sup>, orientados a financiar los proyectos de inversión establecidos en los planes de vida de los resguardos indígenas, estos territorios tienen la posibilidad de administrar directamente los recursos orientados a salud, educación y agua potable que en el pasado tenían que pasar por la administración de los departamentos o de los municipios certificados a los que pertenecían. Se trata de normas que buscan suplir la ausencia de las ETIs mientras son

autorizadas a través de la LOOT y prácticamente permiten que, aunque no estén formalizados desde la Constitución, los Territorios Indígenas funcionen con todas las características que tendrían como entidad territorial, autoridades, funciones y recursos.

El Decreto 1953/14 avanzó en la definición de los contenidos más importantes de esta materia dirigida para los Territorios Indígenas que se organizaran en cualquier parte del territorio nacional, pero el 632/18 se creó con el propósito de reglamentar exclusivamente los Territorios Indígenas en las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, tal como lo establece su artículo 1°:

“El presente Decreto establece las normas transitorias relativas a la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas ubicados al interior de los resguardos en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés; los mecanismos para el relacionamiento entre los gobiernos propios de los pueblos indígenas ubicados en estos territorios y las disposiciones para su organización fiscal y su coordinación con las entidades territoriales, en tanto se expide la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política. En todo caso reconociendo, que el beneficiario de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones es el resguardo indígena de conformidad con la establecido en el artículo 356 de la Constitución Política.”

El último de estos decretos (1454 de 2018), sin embargo, tiene una orientación distinta, ya que emite un concepto desde el gobierno nacional en el que aprueba la conversión de cinco de las áreas no municipalizadas (Barrancominas y Mapiripana; y Pana Pana, San Felipe y Puerto Colombia) del departamento de Guainía en dos nuevos municipios, Mapiripana y San Felipe. Como veíamos antes (Fig. 1) este departamento es el único del territorio nacional que hasta el momento ha contado con un solo municipio. La creación de estos dos municipios no incorpora el reconocimiento de autonomías indígenas en tanto su manejo se haría dentro del marco normativo que rige para los municipios en general. Lo anterior, no obstante, no excluye la posibilidad de que a su interior se reconozcan o se conserven Territorios Indígenas en las condiciones de las normas que los regulan.

Aunque la evolución de que han sido objeto recientemente las áreas no municipalizadas muestra la marcha lenta de nuestro Estado, en cabeza del ejecutivo, hacia su reconocimiento y formalización,

también pone en evidencia las resistencias que todavía están presentes en el legislativo puesto que dicha formalización involucra principalmente el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas que los habitan (BAENA, 2015). En especial debido a que la alternativa más apropiada que daría lugar a la legalización territorial de esta realidad social latente, que sería la reforma de la LOOT para incluir las ETIs es poco probable, más tomando en cuenta que su expedición se logró después de que fueran presentados diecinueve proyectos de ley.

## 7. El reconocimiento de los territorios indígenas a nivel latinoamericano

Los avances en el reconocimiento de los derechos en materia territorial para los pueblos indígenas que se han realizado en Colombia, aunque limitados, son similares a los que se han llevado a cabo por otros países latinoamericanos. Los mismos se enmarcan en normas internacionales como el Convenio N° 169 de la OIT (1989) y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). Dichas normas se produjeron como resultado de los movimientos étnicos, por medio de los cuales estos pueblos han buscado la generación de espacios de participación en las decisiones públicas en pro del reconocimiento de sus derechos. Como resultado de los primeros logros, varios estados incluyeron en sus constituciones, en los años 80 y 90, el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos políticos que deberían ser expresados en espacios de participación, el ejercicio de su autonomía y autodeterminación y el derecho al territorio (AYLWIN, 2014) (Ver FIG. 4).

En lo que respecta al derecho de los indígenas al territorio, éste fue considerado desde las normas internacionales a partir de elementos como la tierra, los territorios y los recursos naturales allí ubicados. Estos tres elementos son tomados en cuenta de manera articulada en tanto representan los vínculos de carácter cultural y espiritual que une a los pueblos indígenas con su entorno (CEPAL, 2014). Además, esta consideración debe partir de que la tierra no puede ser entendida apenas como un objeto sobre el cual se ejerce posesión y usufructo, sino que se trata de un elemento de carácter material del cual depende la preservación de la herencia cultural que caracteriza a estos pueblos

<sup>3</sup> El Sistema General de Participaciones (SGP) es el sistema de transferencias intergubernamentales definidos para Colombia en el que la nación transfiere recursos a las entidades

territoriales para atender los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico y propósito general (Ley 715 de 2001).

Derechos reconocidos	Estados
Reconocimiento constitucional de la naturaleza pluricultural, multicultural o multiétnica de los estados	Colombia, 1991; México 1992 y 2001; Perú, 1993; Bolivia, 1994 y 2009; Ecuador, 1998 y 2008
Derecho consuetudinario, tanto dentro de la jurisdicción del Estado como a través de los sistemas de justicia indígena	México, Ecuador, Colombia y Perú
Derechos de representación política especial indígena	Colombia y Venezuela
Derechos de autonomía o autogobierno de los pueblos indígenas en figuras como resguardos, entidades territoriales indígenas, circunscripciones territoriales indígenas, municipios	Colombia, Ecuador, México, como habían sido establecidos por Nicaragua en 1987

FIG. 4/ **Derechos que han sido reconocidos constitucionalmente a los pueblos indígenas en países latinoamericanos.**

Fuente: Elaborado con base en AYLWIN (2014)

y la posibilidad de transmitirla para sus generaciones futuras (CID, 2009).

Para garantizar estos propósitos, estas normas establecieron que los estados debían otorgar, a los pueblos interesados, el derecho de posesión sobre las tierras que han ocupado tradicionalmente. Incluso aunque se trate de tierras que no han sido ocupadas por ellos, los estados deberían garantizar la utilización de territorios sobre los que han tenido acceso en el pasado y que son importantes para sus actividades tradicionales y de subsistencia. Asimismo, se plantea que también se debe proteger el derecho a utilizar, administrar y conservar los recursos naturales presentes en su territorio y en los casos en que el Estado sea el propietario del suelo y del subsuelo, de todas maneras se debería asegurar la participación de los pueblos en los beneficios que se derivan de la explotación y aprovechamiento de los mismos y a recibir una indemnización por los daños que las comunidades indígenas puedan sufrir como resultados de estas actividades.

Pero, a pesar de estas directrices internacionales y de los logros que se han reflejado en los diseños constitucionales de varios estados, los mismos se dieron en el contexto de la transformación neoliberal del sector público, por lo que en la práctica se generó lo que STAVENHAGEN (2005) denominó la brecha de la implementación. Esta brecha se refleja en la distancia existente entre lo establecido por las constituciones y los desarrollos normativos que se han derivado de la misma, en la falta de dispositivos suficientes que garanticen la exigibilidad de estos derechos reconocidos por la constitución, y finalmente por la ausencia de recursos y de interés político para adelantar políticas que los lleven a la práctica.

Aunque varios estados han reconocido el derecho sobre la tierra de los pueblos indígenas

(Colombia, Brasil, Ecuador, Bolivia, Colombia, Chile), todavía prevalecen defectos como la propiedad de los recursos que allí se generan, la consulta para que se permita a los estados la explotación de estos recursos o la participación en los beneficios derivados de dicha explotación (AYLWIN, 2014). Estas dificultades han hecho además que el reconocimiento de autonomías para la gestión de los asuntos propios de estos pueblos, mediante la creación de entidades formales dentro de los marcos territoriales de los estados, sea todavía más limitado.

En algunos de estos casos el reconocimiento llega solo al nivel de la Constitución como en Colombia, que como veíamos antes plantea la posibilidad de crear ETIs, pero a la fecha no las ha concretado. Algo similar sucedió con la Constitución de 1998 en Ecuador donde se incluyeron las Circunscripciones Territoriales Indígenas (TCO), las cuales nunca fueron reglamentadas legalmente (RODRÍGUEZ, 2014). No obstante, existen otros casos donde se han logrado mayores avances como en Bolivia, reconocido como un estado plurinacional, donde se crearon las Autonomías Indígenas Originario Campesinas (AIOC) que se pueden reconocer por la vía municipal como sucedió en 2010, o a través de los Territorios Indígenas Originario Campesinos (TIOC) los cuales, sin embargo, requieren un procedimiento especial que no ha sido reglamentado hasta la fecha (RODRÍGUEZ, 2014).

No obstante, los casos más avanzados en esta materia son Panamá y Nicaragua. El primero de ellos configuró las denominadas *comarcas indígenas* cuya existencia data del año 1953. Estas entidades, que en la actualidad son 5, tienen la facultad de expedir sus propias leyes constitutivas a través de las cuales se definen su estructura política administrativa tradicional, sus autoridades, sus competencias, el manejo de los recursos naturales

y las particularidades que definen su identidad y sus valores culturales (MOLINA & FIGUEROA, & QUISBERT, 2005). Nicaragua por su parte estableció las *regiones autónomas*, las cuales se encuentran definidas desde la CP de 1987, y reglamentadas mediante la Ley 28 del mismo año. Estas normas les reconocen a estas entidades y a las comunidades que se asientan en su interior el derecho a sus propias formas organizativas en materia social, económica y cultural y a la libertad para elegir a sus autoridades.

Las regiones autónomas fueron reglamentadas como entidades descentralizadas desde el año 2003, cuando se les hizo partícipes de los programas de salud, justicia, transporte y educación, entre otros. Sin embargo, la autonomía reconocida por la Constitución a estas regiones no es solamente una autonomía indígena, sino una autonomía de base multiétnica que buscó garantizar la participación e incidencia en el gobierno regional por parte de los diferentes grupos étnicos que habitan el territorio, y que incluyen indígenas, afrodescendientes y mestizos (AYLWIN, 2014).

## 8. Conclusiones

Los *corregimientos departamentales* o áreas no municipalizadas en Colombia son una realidad que se encuentra en el territorio pero que no está representada en nuestro diseño normativo, por lo que actualmente constituyen un limbo jurídico. Los diferentes intentos por formalizarlos, bien sea mediante su incorporación a los municipios existentes, o su legalización como municipios o como ETIs no han sido exitosos, debido a las particularidades económicas, sociales y geográficas que los identifican y que han dificultado su consideración dentro del conjunto de entidades de nivel local de nuestro país. Estas particularidades ubican a estos territorios en los peores lugares o muy por debajo si se les compara con las demás áreas correspondientes al nivel local, o incluso si se les analiza como particularidades de los departamentos de los que forman parte.

Debido a la ausencia de formalización y a la urgente necesidad de reconocerlas el ejecutivo nacional ha optado por avanzar en la entrega, a los Territorios Indígenas allí constituidos, de cada vez mayores derechos que son propios de las entidades territoriales en materia de autoridades propias, competencias propias y recursos por transferencias. Estos avances, que se articulan con las directrices iniciales definidas desde la Constitución Política de 1991, han procurado progresar en el otorgamiento de autonomías principalmente a partir del manejo de los recursos provenientes del nivel

nacional. Esto convierte a los Territorios Indígenas inicialmente en unidades de tipo administrativo, más que entes autónomos reflejo de las comunidades que los habitan. Si bien esta es la manifestación del interés del Estado en cabeza del ejecutivo por contribuir al reconocimiento de estos pueblos, también evidencia el desinterés del legislativo en dicho proceso.

Este fenómeno, sin embargo, no solo es característico de nuestro país, sino que se puede ver a lo largo de la región latinoamericana donde habitan pueblos indígenas. A pesar de la existencia de directrices internacionales que en las últimas tres décadas han apuntado a la reivindicación de los derechos de estos pueblos, solo algunos países han realizado reformas constitucionales para su reconocimiento. Pero son todavía menos aquellos que han avanzado en el reconocimiento de sistemas de justicia propios, en el otorgamiento de tierras y reconocimiento de los beneficios económicos derivados de ellas, y muy pocos son los que han logrado la creación de entidades territoriales autónomas.

Aunque Colombia ha realizado avances importantes en todos estos temas, todavía existen resistencias para la formalización de los territorios donde habitan muchas de las comunidades indígenas de nuestro país, debido, entre otras razones, a que los mismos no han alcanzado históricamente las condiciones propias de los demás territorios de nivel local. Con ello se pone en evidencia la ausencia de un marco normativo totalmente acabado que refleje las particularidades propias de estos territorios, y que mejore las posibilidades para la gestión y la potenciación del bienestar económico y social de sus habitantes.

## Bibliografía

- AYLWIN, J. (2014): Los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: avances jurídicos y brechas de implementación. *Red de Derechos Humanos y Educación Superior, Barcelona*, 275-300.
- BAENA CARRILLO, S. (2015): La autonomía de las Entidades Territoriales Indígenas. *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 13, primer semestre/2015, pp. 99-133.
- BARABÁS, A. (2003): *Diálogos con el territorio: simbolizaciones sobre el espacio en las culturas indígenas de México*, 4 Vol. México: INAH.
- CARMONA, C & SUPELANO, D. & OSEJO, I (2014): Tipologías Departamentales y Municipales: una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas, *Grupo de Estudios Territoriales*.
- CARRIAZO, F., & REYES, M. (2012): *Territorios funcionales: un análisis del gradiente rural-urbano para Colombia* (No. 146467). Universidad de Los Andes,

- Economics Department.
- DEMARCHI, F. (1983): *Il territorio come fornitore di referenti simbolici*. FAE riviste.
- FLORES, M. (2007): La identidad cultural del territorio como base de una estrategia de desarrollo sostenible. *Ópera*, 7 (7), 35-54.
- GIMÉNEZ, G. (2005): Territorio e identidad. Breve introducción a la geografía cultural. *Trayectorias*, 7(17).
- GONZÁLEZ, L. (2010): Conocimiento y control en los confines del territorio nacional: hacia la construcción de un saber territorial, 1850-1950. *Historia y Sociedad* (Colombia), (19), 123-143.
- GUARDERAS, A. B. (2007): Estado, sociedad y territorio: el debate actual sobre descentralización y autonomías en la región andina. *Nueva sociedad*, 210, 189-202.
- HERNÁNDEZ, A. (2015): Objetivos Inéditos de la categorización municipal. En Varios autores (2015). *Problemática de los municipios pequeños en Colombia ¿Supresión o reforma?* Universidad Externado de Colombia.
- (2018): Uniformidad y diversificación de los gobiernos municipales en Colombia. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 68(271), 151-168.
- HERNÁNDEZ, P. (1999): *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*. Legis Editores.
- HURTADO, L. (2010): Ordenamiento territorial en *correimientos departamentales*. Los casos de Miriti-Paraná, Tarapacá y El municipio de Puerto Nariño, en el departamento del Amazonas. En COLMENARES et al. (2010). *Ecología política de la Amazonia. Las profundas y difusas redes de la gobernanza*, 435-465. Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonía.
- MOLINA, R. & FIGUEROA, M., & QUISBERT, I. (2005): Pueblos indígenas de Bolivia: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2001. In CEPAL Documentos de proyectos (No. 24). ONU/CEPAL.
- NACIONES UNIDAS (2007): *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1989): Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.
- PÉREZ, J. F. P. (2010): Génesis del municipio. *Multi-disciplina*, (7).
- POSADA, G. J. (2010): *Agrupación de municipios colombianos según características de ruralidad*. Universidad Nacional de Colombia, Medellín.
- RAFFESTIN, C. (1980): *Pour une géographie du pouvoir*. ENS Editions.
- RAMÍREZ, J. C. & DE AGUAS, J. M. (2016): *Configuración territorial de las provincias de Colombia*. Santiago, Chile. CEPAL.
- RODRÍGUEZ, E. C. (2014): Estado plurinacional, interculturalidad y autonomía indígena: Una reflexión sobre los casos de Bolivia y Ecuador. *Revista Via Iuris*, (14), 55-71.
- SIXIERI, C. (2014): Federalismo y centralismo en los orígenes de la Colombia contemporánea. *História* (São Paulo), 33 (2).
- STAVENHAGEN, R. (2005): Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people. *Australian Indigenous Law Reporter*, 9 (1), 102-113.
- UNICEF (2003): *Los pueblos indígenas en Colombia: Derechos, políticas y desafíos*. UNICEF.
- ## Referencias normativas
- ACTO LEGISLATIVO 01 DE 1936: PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL N.º. 23.263 DE 22 DE AGOSTO DE 1936.
- ACTO LEGISLATIVO 01 DE 1986: Publicado en el Diario Oficial No. 37.304 del 10 de enero de 1986
- ACTO LEGISLATIVO 01 DE 1945: Publicado en el Diario Oficial, Bogotá 17 de febrero de 1945.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2014): *Los pueblos indígenas en América Latina, Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Naciones Unidas, CEPAL.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE LA NUEVA GRANADA (1843): 8 de mayo de 1843. República de la Nueva Granada.
- (1843): Congreso de la República, 20 de mayo de 1853. República la Nueva Granada.
- CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA (1863): Cámara de Representantes, Colombia 8 de mayo de 1863. República de los Estados Unidos de Colombia.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1886): Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá. República de Colombia (1886).
- (1991): Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá Colombia 6 de julio de 1991. República de Colombia.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR (1998): Asamblea Nacional Constituyente. Decreto Legislativo No. 000. RO/ 1 de 11 de agosto de 1998. República del Ecuador.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BOLIVIA (2009): República de Bolivia (2009).
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE NICARAGUA (1987): Aprobada el 19 de noviembre de 1986. República de Nicaragua (1987).
- CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2018): Resolución 556 del 20 de noviembre de 2018, "Por la cual se expide la certificación de categorización de las entidades territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios conforme a lo dispuesto en las Leyes 136 de 1994, 617 de 2000 y 1551 de 2012"
- DANE, 2017: Cuentas Departamentales –CD Producto Interno Bruto, 2016. Boletín Técnico. Bogotá, D.C.
- DECRETO 2451: Por el cual se reglamentan las disposiciones de la Ley 2ª de 1943, sobre administración de las Intendencias y Comisarias. Diario Oficial N. 25431. Presidencia de la República (1943).
- DECRETO 2274: Por el cual se dictan normas tendientes a asegurar la debida organización y funcionamiento de las entidades territoriales erigidas como departamentos en la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No 40.078. Presidencia de la República (1991).
- DECRETO 1421: Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Presidencia de la República (1993).
- DECRETO 1953: Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de qué trata el artículo 329 de la Constitución Política. Diario Oficial No. 49297 del 07 de octubre de 2014. Presidencia de la República (2014).



- DECRETO 632: Por el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. Presidencia de la República (2018).
- DECRETO 1454: Por el cual se emite visto bueno para la creación de los municipios de Barrancominas y San Felipe en el departamento de Guainía. Presidencia de la República (2018).
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP (2017): “Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2016” Bogotá, Colombia.
- (2018): “Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2017” Bogotá, Colombia.
- LEY 2 DE 1943: Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre administración, división administrativa y régimen electoral de las Intendencias y Comisarias. Diario Oficial N 25342.
- LEY 1454 DE 2011: Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.115 de 29 de junio de 2011.
- LEY 1551 DE 2012: Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 48.483 de 6 de julio de 2012.
- SENTENCIA C-141-01. Corte Constitucional de Colombia (2001).
- SENTENCIA C-100-2013: Normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios-extensión a los departamentos de la facultad para celebrar convenios con las juntas de acción comunal. Corte Constitucional de Colombia (2013).

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LII, N° 204, verano 2020

Págs. 321-334

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.204.09>

CC BY-NC 4.0



# Transformaciones territoriales por cambios en las redes energéticas. El caso del área portuaria Bahía Blanca Coronel Rosales (Argentina)

Luciana-Vanesa CLEMENTI<sup>(1)</sup>María-Sofía VILLALBA<sup>(2)</sup><sup>(1)</sup>Doctora en Geografía<sup>(2)</sup>Magister en Ciencias Sociales

**RESUMEN:** Históricamente la necesidad de satisfacer la creciente demanda de energía junto a los progresivos avances tecnológicos en materia de equipamiento energético, han sido causantes de diversas transformaciones territoriales en el mundo. En el siglo XXI, con el fin de compensar los déficits del sistema energético, Argentina apuesta mediante estímulos estatales al desarrollo de proyectos de energía no convencional -renovables y no renovables- imprimiendo un nuevo dinamismo en áreas ricas en recursos como en aquellas capaces de ofrecer los insumos, la infraestructura y los servicios que requiere su aprovechamiento. A través de una metodología mixta de carácter cuanti-cualitativo sobre fuentes documentales y estadísticas, el trabajo busca comprender las transformaciones territoriales que inducen los cambios en las redes energéticas, a partir del estudio del área portuaria de Bahía Blanca-Coronel Rosales. Las ventajas competitivas en infraestructura y servicios portuarios que ofrece el área analizada la convierten en un nodo logístico estratégico frente a las demandas energéticas actuales.

**PALABRAS CLAVE:** Energías no convencionales; Redes; Transformaciones territoriales; Área portuaria Bahía Blanca-Coronel Rosales.

---

Recibido: 27.01.2019; Revisado: 15.05.2019

Correo electrónico: [clementi.luciana@conicet.gov.ar](mailto:clementi.luciana@conicet.gov.ar) N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6106-2278>;

Correo electrónico: [svillalba@fch.unicen.edu.ar](mailto:svillalba@fch.unicen.edu.ar) N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4771-8012>;

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

## Territorial transformations through changes in the energy networks in the 21<sup>st</sup> century. The case of the Bahía Blanca-Coronel Rosales port area (Argentina)

**ABSTRACT:** Historically, the need to meet the growing demand for energy, coupled with technological advances in the field of energy equipment, has been the cause of various territorial transformations in the world. In the 21<sup>st</sup> century, in order to compensate for shortfalls in the energy system, Argentina bets on non-conventional energy projects -renewable and non-renewable- by introducing state incentives. This triggers a new dynamism not only in areas where there are resources, but also in those which provide inputs, infrastructure and services required for their use. By means of a mixed methodology of quantitative-qualitative nature, using documentary and statistical sources, this paper seeks to examine territorial transformations induced by changes in energy networks, focusing on the study of the port area of Bahía Blanca-Coronel Rosales. The competitive advantages in port infrastructure and services offered by the analyzed area make it a strategic logistical node against current demands.

**KEYWORDS:** Non-conventional energy; Networks; Territorial transformations; Bahía Blanca-Coronel Rosales port area.

### 1. Introducción

El sistema energético mundial se encuentra en un proceso de transición, entendiéndose como el paso de un modelo basado en la explotación predominante de hidrocarburos convencionales, a otro en el que las energías renovables tomarían mayor protagonismo. Este proceso de cambio estructural -con impacto en las dimensiones técnicas, económicas, sociales y culturales- viene siendo impulsado por las preocupaciones ante la dependencia de los combustibles fósiles y por el impacto de su combustión en el cambio climático.

Desde fines del siglo XX y principios del XXI, Argentina comienza a tomar medidas en pos de diversificar su matriz energética. Legislaciones, programas y proyectos de fomento al desarrollo de energías no convencionales comienzan a trazar el camino para avanzar hacia un sistema menos dependiente y más sostenible. Sucesivas medidas estatales han ido conformando un marco de promoción para el aprovechamiento de fuentes no convencionales renovables y no renovables. Entre los primeros antecedentes de estímulo a las energías renovables se destaca El *Plan Alconafta* (1980), que fomentó la producción de etanol de caña de azúcar como combustible automotor, el *Programa de Uso Racional de la Energía*, que planteó la creación de centros de investigación y desarrollo de fuentes renovables (Decreto Nacional N° 2.247/1985) y la Ley 25.019/1998 *Régimen*

*Nacional de la Energía Eólica y Solar*, que declaró el interés y estableció incentivos para estos dos tipos de fuentes. Posteriormente, en la década del 2000, la Ley 26.093/2006 *Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentable de Biocombustibles* y la 26.334/2007 *Régimen de Promoción de la Producción de Bioetanol*, activaron la industria de los biocombustibles en el país, a través de incentivos fiscales a la producción y la obligatoriedad de mezclar nafta y gasoil con bioetanol y biodiesel en un 5%.

En paralelo a los avances en materia de biocombustibles, comenzó a conformarse un marco normativo a favor del uso de fuentes renovables para la producción de energía eléctrica. Entre las principales medidas, la Ley 26.190/2006 estableció como meta alcanzar el 8% de energías renovables en la matriz de energía eléctrica para el 2017, el *Programa Generación de Energía Eléctrica a partir de Fuentes Renovables* (2009) impulsó la primera licitación para la compra de energía eléctrica proveniente de diversas fuentes renovables, y la Resolución N° 108<sup>1</sup> (2011), autorizó contratos de abastecimiento (PPA) entre el Mercado Eléctrico Mayorista y las ofertas de disponibilidad de generación y energía asociada a fuentes renovables presentadas por Agentes Generadores, Cogeneradores o Autogeneradores.

Recientemente, el Estado está dando nuevas señales para el fomento de las energías renovables a través de estímulos renovados: la Ley 27.191/2015 *Régimen de Fomento Nacional para el uso*

<sup>1</sup> Derogada por la Resolución N° 202/2016 del Ministerio de Energía y Minería.

de *Fuentes Renovables de Energía* destinada a la producción de Energía Eléctrica que recupera la meta del 8% de la matriz nacional de energía eléctrica por fuentes renovables para 2018 y proyecta alcanzar un 20% para 2025, la licitación pública RenovAR (Rondas 1, 1.5 y 2) con 147 proyectos adjudicados por un total de 4.466 MW, la renegociación de antiguas iniciativas paralizadas (Resolución N°202/2016), la habilitación del Mercado a Término de Energías Renovables (Resolución N° 281/2017) con 44 proyectos eólicos y solares aprobados y la regulación de la generación distribuida de energía renovable integrada a la red eléctrica pública (Ley 27.424/2017).

Los intentos por incorporar nuevas fuentes no convencionales también se manifiestan en la sanción de un marco legislativo favorable a la explotación de recursos no renovables. La Ley 26.741/2012, el Decreto N° 929/2013 y la Ley 27.007/2014, además de declarar el interés público nacional por el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos y de recuperar el 51% del patrimonio de la empresa YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.A.)<sup>2</sup>, instrumentan el *Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos*, reglamentando las condiciones para las explotaciones no convencionales.

En este contexto, el trabajo integra avances de dos investigaciones en curso, una doctoral<sup>3</sup> y otra posdoctoral<sup>4</sup> que tienen como hilo conductor el desarrollo de energías no convencionales en Argentina. El objetivo es comprender las transformaciones territoriales que inducen los cambios en las redes energéticas, tomando el caso del área portuaria de Bahía Blanca-Coronel Rosales como nodo estratégico en el mapa energético argentino.

En este artículo se proponen las transformaciones territoriales como categoría de análisis para ayudar a desentrañar la realidad y entender los cambios en la estructura socio espacial del área abordada.

«Las transformaciones territoriales implican trascender en el análisis de indicadores económicos y sociales hacia el entendimiento de las relaciones que se dan alrededor de la producción espacial en función del modelo económico impuesto» (MAHECHA RAMÍREZ, 2016:119).

A partir de las transformaciones territoriales que es posible encontrar explicaciones que permiten

conocer o interpretar de forma más profunda cómo se integra el espacio local al mundo (GUDIÑO, 2005). Estas son entendidas como fenómenos de cambio que se producen en un territorio dado y en un periodo de tiempo determinado, los cuales tienen su manifestación en la forma o morfología urbana, industrial y rural. No obstante, el simple estudio morfológico si bien es necesario como punto de partida del análisis territorial, resulta insuficiente si no se profundiza la interpretación de las relaciones sociales implícitas en ella o el estudio de las fuerzas económicas y sociales que influyen en la configuración territorial otorgando nuevas funciones.

“La forma sólo puede entenderse a través de la función, es decir, lo que se hace o se hizo en el lugar, la naturaleza de actividades predominantes y la categoría de los servicios que se presentan” (GUDIÑO, 2005:15).

Dichas transformaciones, a su vez, lejos de presentarse como una acción externa que recibe un territorio para la realización de un proyecto, están ligadas a los procesos en curso, a estrategias de los actores y a las posibilidades para acelerar tendencias preexistentes o asociar nuevos procesos a los territorios (SILVEIRA, 2003).

La investigación se basa en una metodología mixta con un diseño de carácter cuanti-cualitativo, a través de análisis documental y estadístico. La misma se apoya en el empleo de fuentes secundarias (bibliografía específica, informes públicos, artículos periodísticos, entre otros) y primarias, a partir de observación en el terreno y una serie de entrevistas semiestructuradas realizadas a informantes claves durante jornadas de trabajo de campo. La elección del área portuaria de *Bahía Blanca-Coronel Rosales* como foco de análisis se debe a que representa un nodo clave en las redes energéticas argentinas, ya que en ella convergen recursos provenientes de la Patagonia, e importados -hidrocarburos y electricidad- que sirven al abastecimiento metropolitano y favorecen el fortalecimiento del tejido industrial provincial y regional.

El artículo se estructura en dos partes. La primera describe la impronta territorial del área de estudio en torno al sistema energético nacional, haciendo hincapié en la disponibilidad de recursos, la presencia de actores y el desarrollo de infraestructuras. La segunda, explica las transformaciones territoriales que experimenta el área abordada en

<sup>2</sup> Principal empresa dedicada a la exploración, explotación, destilación, distribución y producción de energía eléctrica, gas, petróleo y derivados de los hidrocarburos en el país.

<sup>3</sup> CONICET, centrada en el análisis de los cambios en las

redes y las transformaciones territoriales que se generan a partir de la explotación de hidrocarburos no convencionales.

<sup>4</sup> CONICET, centrada en el análisis de la Energía eólica en Argentina. Transformaciones en las redes y mutaciones territoriales emergentes.

la última década, a partir de las infraestructuras que se adaptan y las dinámicas que se crean en función de las nuevas demandas y de la planificación de escenarios deseados en materia energética.

## 2. Área portuaria Bahía Blanca-Coronel Rosales en el marco del sistema energético argentino

El análisis de este trabajo se centra en una zona de transición entre la región Pampeana y Patagónica. Específicamente el área de estudio comprende los partidos de Bahía Blanca y Coronel Rosales en el Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires. Este espacio pertenece al estuario de planicie costera de Bahía Blanca<sup>5</sup>, el cual representa la transición de los ambientes de aguas continentales a los marinos. El canal principal del estuario da acceso al mayor sistema portuario de aguas profundas que

viabiliza conexiones con mercados externos, a partir del complejo de puertos de Bahía Blanca (Ingeniero White, Galván, Cuatrerros) y Rosales (PERILLO & PICCOLO, 2004). Además de estos puertos comerciales el área cuenta con el Puerto Belgrano que oficia como base naval militar. Sobre la franja costera del estuario se emplazan las ciudades de Bahía Blanca (301.572 hab.), Punta Alta (62.000 hab.), Ingeniero White (10.486 hab.) y General Cerri (6.745 hab.), siendo Bahía Blanca la de mayor jerarquía, la cual concentra las principales funciones económicas y administrativas del Sudoeste bonaerense (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, 2010).

La presencia de buenas vías de acceso terrestre en el área, a través de rutas -nacionales y provinciales- y numerosos ramales ferroviarios, permiten conectar gran parte de la región Pampeana y el Norte de la Patagonia. Esto la constituye en un nodo estratégico de conexión y articulación regional de flujos en el país (Fig. 1).

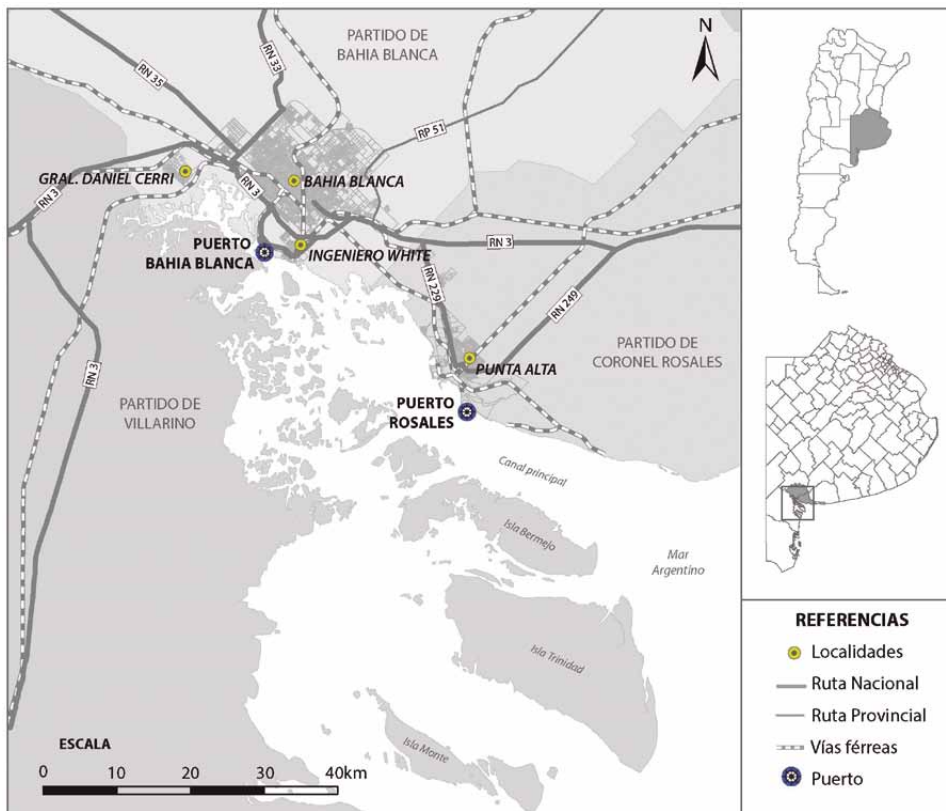


Fig. 1/ Estuario de Bahía Blanca.

Fuente: Elaboración propia basada en información geoespacial del Instituto Geográfico Nacional, 2018

<sup>5</sup> Por su relieve bajo y la presencia de una extensa planicie en forma de embudo elongado.

A su vez, cuenta con el puerto de aguas profundas de mayor jerarquía a nivel nacional.

Otras de las actividades productivas que más dinamismo imprime en el área, es el complejo o polo petroquímico vinculado a los puertos de Ingeniero White y Galván, creado en el año 1972. Éste cuenta con 3 tipos de industrias: petrolera, petroquímica y química, concentrando el 65% de la producción petroquímica del país. Entre las firmas más importantes que lo integran se encuentran: PPB Polisur, propiedad de *Dow Chemical Company*, que produce etileno y polietileno; Compañía Mega –una sociedad anónima cuyos accionistas son YPF S.A, Petrobras y Dow Argentina– que también genera etileno, materia prima de polietileno y policloruro de vinilo; Profertil S.A. –integrada por Repsol YPF S.A. y Agrium Inc.– que produce urea granulada y amoníaco líquido y Solvay Indupa, que produce policloruro de vinilo. Los derivados de estas materias primas petroquímicas son indispensables para asegurar la disponibilidad, calidad, preservación y confort en comunicaciones, salud, vivienda, vestimenta, alimentación, transporte y en general para casi todos los productos y servicios de la sociedad actual.

### 2.1. El complejo portuario y su relevancia para la región

El complejo portuario de Bahía Blanca encuentra su origen en las últimas décadas del siglo XIX, en el marco de inversiones que por entonces comenzaban a realizar las empresas ferroviarias extranjeras. La particular configuración de la costa, caracterizada por la prolongación de la ría hasta lo profundo de la bahía, internándose entre islas, otorgaba a las aguas la tranquilidad para considerarlas como lugar seguro para las embarcaciones.

La construcción de instalaciones portuarias se inicia en la década de 1880 a raíz de la concesión otorgada por el gobierno nacional a Ferrocarril del Sud. En 1885 se inaugura el muelle de hierro de traza curva, al cual llegaban 5 vías del ferrocarril y 8 grúas, con capacidad de atracar hasta 3 buques de ultramar y otros de cabotaje (TRUJILLO, 2006). A partir de allí, el puerto comercial de Bahía Blanca comenzó a funcionar de manera inmediata y 4 años después, salían por él aproximadamente el 4% de las exportaciones del país. Progresivamente el movimiento portuario se intensificó de tal

manera que su infraestructura resultó insuficiente y requirió la ejecución de nuevas instalaciones como Muelles de Alto Nivel, Muelle de Elevadores y depósitos para ampliar su capacidad de almacenaje. A su vez, desde el sector granelero y agroindustrial se realizaron importantes inversiones en el área portuaria, acorde con el crecimiento en los mercados internacionales, como así también, desde el sector petroquímico, con proyectos en el marco de bloques regionales (BUSTOS CARA & TONELLOTO, 1995).

Actualmente la zona portuaria de Bahía Blanca se compone de un conjunto de instalaciones que abarcan 25 km de la margen Norte de la ría de la bahía. La jurisdicción portuaria en el ámbito terrestre comprende los puertos de Ingeniero White y Galván como así también la zona aledaña conocida como Cangrejales. La obra más reciente fue la construcción del muelle multipropósito en 2005, el cual permite una transferencia anual de hasta 200.000 contenedores.

El complejo portuario ofrece una salida directa al Océano Atlántico y representa el único puerto de aguas profundas del país, con muelles para operar buques de hasta 45 pies de calado y todo tipo de mercaderías. No obstante, se especializa en el manejo de 3 grupos principales de cargas: 1-granos y subproductos, 2-combustibles líquidos y gaseosos y 3- productos químicos y petroquímicos, representando un importante centro regional económico, social e institucional. Su área de influencia es amplia, recibiendo granos desde el Sur de Córdoba y Norte y Centro de Buenos Aires, manufacturas de origen agropecuario desde el Norte bonaerense y petróleo desde las cuencas hidrocarburíferas patagónicas. Asimismo, posee relevancia internacional, ya que es único en América Latina en contar con un sistema de control de tráfico radarizado. Su alcance transregional se refleja en flujos que llegan a mercados cada vez más grandes del Cono Sur y otros más distantes (CARRIZO, 2003).

Además, desde 1993 representa el primer puerto autónomo de la Argentina administrado por el Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca (CGPBB), entidad de derecho público no estatal<sup>6</sup>. El tipo de representación que tiene el Ente es de tipo corporativo, es decir, el poder está disperso entre los grupos esenciales del sistema portuario (trabajadores, empresas y Estado).

Ajeno a la órbita del CGPBB, pero dentro del área portuaria analizada, se encuentra el Muelle de

<sup>6</sup> Figura jurídica que permite integrar lo estatal con lo privado.

Puerto Rosales inaugurado en 1902, gestionado por la Administración Portuaria Bonaerense y la Base Naval Puerto Belgrano, perteneciente a la Armada Argentina, que además de funciones específicamente militares, cuenta con amplia capacidad técnica y de infraestructura para la reparación de buques.

Otro rasgo diferencial del área portuaria de Bahía Blanca y Coronel Rosales es la existencia del régimen franco<sup>7</sup>. Fue en 1999, cuando a través de la Ley Provincial 12.313 (Decreto Reglamentario N° 2.003/2001), se dio inicio a las actividades de la Zona Franca Bahía Blanca-Coronel Rosales (ZFBBCR) como área donde pueden ingresar mercaderías de origen extranjero sin el pago de derechos aduaneros, es decir, con un trato diferencial consistente en la ausencia de ciertos gravámenes, restricciones y plazos de pertenencia ilimitados (GIMÉNEZ & PICARDI DE SASTRE, 1999).

En 2007 la ZFBBCR fue adjudicada al concesionario Zona Franca Buenos Aires Sur S.A., conformado por el CGPBB y la Cooperativa de Luz y Fuerza, Industria y Otros Servicios Públicos, Vivienda y Crédito de la ciudad de Punta Alta. La alianza estratégica de estas dos entidades marcó la puesta en marcha en 2012 del Área Operativa I ubicada en Punta Alta.

La actividad portuaria y el régimen de zona franca se complementan otorgándole al área una particularidad que resulta atractiva para las empresas vinculadas al comercio exterior,

“La complementación entre zona franca y puerto implica beneficios recíprocos. Para la zona franca, el puerto es la vía principal para proyectar al mundo sus vínculos comerciales, potenciando su desarrollo. Para el puerto, la zona franca es un elemento diferenciador con respecto a otros complejos” (TRUJILLO, 2006: 80).

## 2.2. Impronta local en relación a la energía

En las últimas décadas el Sudoeste bonaerense, región en la cual se enmarca el área portuaria de Bahía Blanca y Coronel Rosales, ha adquirido un protagonismo relevante en el nuevo contexto energético nacional. Éste no sólo se relaciona a la confluencia de infraestructuras y actores que se vinculan con el sector sino también a la disponibilidad de recursos naturales que adquieren

valor por su capacidad para generar energía.

«...las regiones aptas para su producción ganan un nuevo significado en el inventario de las posibilidades capitalistas» (SANTOS, 1985:42).

En otras palabras, se produce una valorización de la naturaleza ligada a proyectos político-estratégicos que despliegan ciertos actores en el territorio (VALIENTE & SCHWEITZER, 2016).

Respecto de las infraestructuras y actores, en el área confluyen redes de transporte, distribución y comercialización de gas y electricidad, operadas por diversas empresas que resultan puntos nodales claves para el sistema energético nacional (FIG. 2).

En relación al gas, la región posee una impronta de servicios e infraestructura asociada al recurso gracias a la presencia de una planta regasificadora flotante y el nodo de distribución de Transportadora de Gas del Sur (GUERRERO, 2016). La planta regasificadora flotante opera mediante barcos metaneros procedentes de diversos países para abastecer de Gas Natural Licuado (GNL) al país. Desde 2008 esta unidad flotante de regasificación de GNL, a través del buque *Excelsior*<sup>8</sup>, se ancló en el muelle de la empresa petroquímica Mega S.A. en puerto Galván como medida temporaria para abastecer los picos de la demanda nacional en periodo invernal (FIG. 3).

El nivel máximo de GNL importado fue en el año 2013, con 45 buques, procedentes de países como Trinidad y Tobago, Nigeria, Catar, España, Estados Unidos, entre otros (FIG. 4).

El contrato con *Excelerate Energy* con vencimiento a diciembre de 2018 no fue renovado, por lo que sólo se continuará con el puerto regasificador ubicado en la ciudad de Escobar (provincia de Buenos Aires), el cual opera desde el 2011. Esta decisión por parte del Estado, está vinculada a la política de impulso al yacimiento *Vaca Muerta*<sup>9</sup> y las nuevas posibilidades que se abren a partir de la explotación de hidrocarburos no convencionales en materia de abastecimiento de la demanda interna, la exportación y la generación de divisas para el país.

En el Complejo de Procesamiento General Cerri, de la empresa Transportadora de Gas del Sur S.A. (TGS), convergen los gasoductos más importantes del país. Allí se realizan tareas de procesamiento, compresión y mantenimiento; se extraen del gas productos como etano, propano

<sup>7</sup> Equivalente al de Área Franca, actualmente definido por el Código Aduanero (Ley 22.415), al que remite expresamente la Ley 24.331 de Zonas Francas.

<sup>8</sup> Propiedad de la empresa *Excelerate Energy*.

<sup>9</sup> Yacimiento que posee las mayores cantidades de recursos técnicamente recuperables del país, estimados por la International Energy Agency.

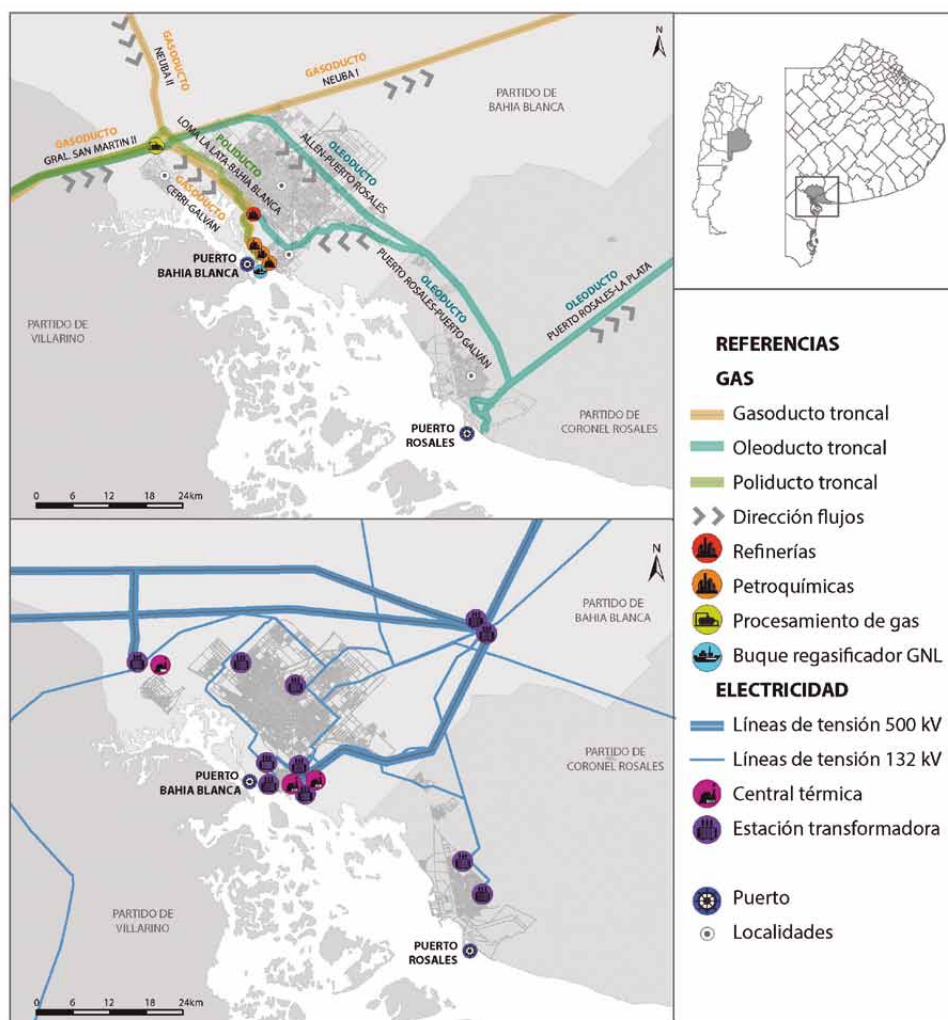


Fig. 2/ **Infraestructura vinculada a los servicios de gas y electricidad en el área.**

Fuente: Elaboración propia basada en información geoespacial del Instituto Geográfico Nacional y el Ministerio de Energía y Minería, 2018.



Fig. 3/ **Buque Excelsior, unidad flotante de regasificación de Gas Natural Licuado en Puerto Galván.**

Fuente: EXCELERATE ENERGY, 2018.



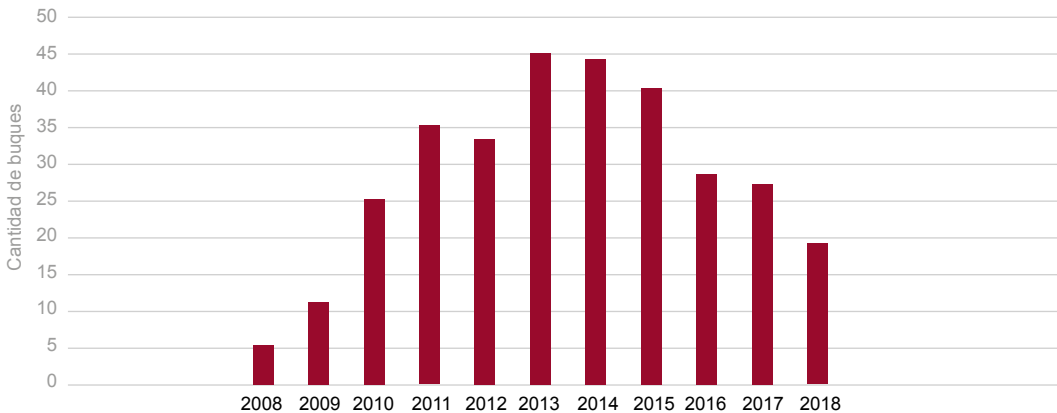


Fig. 4/ Evolución de los buques de GNL ingresados en el puerto de Bahía Blanca entre 2008-2018.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CGPBB y ENARSA.

y butano; y al mismo tiempo se genera electricidad para cubrir las demandas del complejo y vender al mercado mayorista nacional. En las instalaciones de la empresa en Puerto Galván, se realizan operaciones de almacenamiento de GLP, recepción y despacho de barcos y camiones. Cuenta con 6 islas de carga de camiones que permiten realizar la carga y descarga de hasta 85 camiones por día aproximadamente. Mediante la operación de las postas 1, 2 y 3 de Puerto Galván, TGS despacha anualmente unos 17 buques de GLP (propios); 14 buques de Gasolina Natural (propios); 25 buques de terceros y operaciones por otros 27 buques (con asistencia y servicios)<sup>10</sup>.

Dos de los gasoductos troncales más importantes del país -construidos durante las décadas de 1970 y 1980- (Neuba I de 1.959 km y Neuba II de 2.104 km)<sup>11</sup> que conectan la cuenca Neuquina con Buenos Aires, atraviesan la ciudad de Bahía Blanca (RISUELO, 2010). Tanto los gasoductos troncales como el gas regasificado en el puerto Galván, permiten la disponibilidad de gas en la ciudad que se dirige principalmente al sector comercial, industrial y residencial, a la generación de electricidad y a la industria petroquímica. Es por eso que algunos autores sostienen que «en cuanto al gas natural, Bahía Blanca es el espacio de convergencia de los gasoductos más grandes de Argentina» (CARRIZO, 2003:334).

En relación con la electricidad, el área de estudio posee infraestructuras tanto para la generación

como para el transporte y distribución. La generación eléctrica se concentra en 3 centrales térmicas operadas por la empresa Pampa Energía: 1- Central Térmica Piedra Buena, ubicada en el puerto de Ingeniero White con 620 MW de potencia instalada, 2- Central Térmica Ingeniero White, ubicada contigua a la primera con 100 MW, y 3- Central de Cogeneración EcoEnergía, ubicada en Bahía Blanca. Mientras las primeras dos funcionan a gas natural o fuel oil, la tercera lo hace a través del aprovechamiento de la energía residual de los gases de escape de 3 turbinas de gas ubicadas en la planta compresora de TGS en el complejo General Cerri.

El área también posee impronta en el aprovechamiento del potencial eólico para la generación de electricidad, a partir de las instalaciones pioneras impulsadas por la Cooperativa Eléctrica de Punta Alta (CEPA) a mediados de la década de 1990 para abastecer sus redes locales. La primera fue puesta en operación en 1995 en Pehuén Có, a partir de un aerogenerador de 0,4 MW que permitía cubrir parte de las demandas de la villa balnearia en temporadas estivales. La segunda, correspondiente al parque eólico Centenario, inaugurado en el año 1998 en la intersección de la Ruta Nacional N° 3 y la Provincial N° 249 (a 20 km de la localidad de Punta Alta). El parque eólico Centenario tenía una capacidad total de 1,8 MW gracias a 3 equipos marca Bonus, adquiridos mediante los beneficios que otorgaban organismos de financiamiento europeos para promocionar la industria de aerogeneradores.

<sup>10</sup> Transportadora de Gas del Sur S.A.

<sup>11</sup> Ambos son operados por la empresa TGS.

Ambos emprendimientos eólicos actualmente se encuentran paralizados como consecuencias de diversas dificultades que actuaron como barreras frenando su funcionamiento. El peso de los inconvenientes técnicos y las fallas de operatividad, la extensión del plazo de recuperación de la inversión, la imposibilidad de reparar desperfectos por el costo elevado de los repuestos importados, y más tarde, las restricciones a las importaciones, los precios regulados y el subsidio a la energía convencional, quitaron rentabilidad a la producción eólica desalentando los esfuerzos de la cooperativa eléctrica CEPA por sostener estas iniciativas (CLEMENTI, 2018).

En relación al transporte eléctrico, el área goza de buen acceso a la red eléctrica de transporte en alta tensión (132 kV) y extra alta tensión (500 kV). En el nivel de 132 kV se desarrollan 9 líneas, de las cuales 5 se vinculan al sistema provincial operadas por la empresa TRANSBA. En cuanto a las líneas de extra alta tensión, es atravesada por 4 electroductos de 500 kV que se extienden desde la región Comahue a Buenos Aires. Además, cuenta con la Estación Transformadora Bahía Blanca (ETBB), desde la cual se abastece prácticamente la demanda del Sur bonaerense, y a la cual convergen las líneas de 500 kV "Choele Choe -Bahía Blanca". La Estación Transformadora Choele Choeles relevante porque allí llegan las dos líneas de 500 kV provenientes de las Centrales Hidráulicas El Chocón y Piedra del Águila, y la actual línea Puerto Madryn - Choele Choele, que vincula el Sistema Patagónico (SIP) al Sistema Interconectado Nacional (SIN). Sobre ese mismo nodo de 500 kV aportan al SIN la Central Termoeléctrica Luis Piedra Buena y la Central Termoeléctrica Almirante Guillermo Brown (ALONSO & MONTERO, 2014).

Respecto a la distribución, el área está bajo la administración de la Empresa Distribuidora Energía Sur Sociedad Anónima (EDES S.A), quien es la encargada de la concesión del servicio provincial en el Sudoeste bonaerense junto a 3 entidades cooperativas: la de Punta Alta (24.923 usuarios) en Coronel Rosales y Colonia La Merced (83 usuarios) y Cabildo (1.402 usuarios) en el partido de Bahía Blanca (VITALE & ÁLVAREZ, 2015).

### 3. Infraestructuras en transformación por las nuevas demandas del contexto actual

La relación entre energía y tecnología a lo largo de la historia ha sido la razón de grandes cambios territoriales (REQUEJO LIBERAL, 2011 & BOUIELLE, 2004). Los territorios experimentan procesos de cambios a partir de los efectos socioeconómicos

que inducen las transformaciones en las redes energéticas (LAURELLI & JACINTO & CARRIZO, 2011). Así en las sociedades actuales, la necesidad imperiosa de contar con sistemas capaces de satisfacer las demandas crecientes de energía de forma más diversa, sostenible y distribuida junto a los acelerados avances tecnológicos en materia de equipamiento energético, inducen transformaciones en los territorios.

En Argentina las crecientes demandas energéticas, se expresan en un sistema centralizado, deficitario y en estado crítico. Con el fin de contrarrestar este escenario, las políticas de la última década refuerzan el sistema dependiente de los hidrocarburos fomentando la explotación de hidrocarburos no convencionales en el yacimiento Vaca Muerta en la cuenca Neuquina, a la vez que apoyan el aprovechamiento de energías renovables a través de 200 nuevas iniciativas para la generación eléctrica. En ambos casos, los proyectos de energía no convencionales -renovables y no renovables- atraen inversiones, impulsan actividades y demandan servicios, generando transformaciones no sólo en los sitios propiamente dichos donde se localizan, sino que repercuten en diferentes regiones del territorio nacional.

#### 3.1. Cambios recientes inducidos por proyectos energéticos

El Puerto de Bahía Blanca presenta una organización espacial, administrativa y sociopolítica que conjuga requerimientos tradicionales y nuevas funciones y actividades en respuesta a las nuevas demandas internacionales. Esto se ve reflejado en nuevas radicaciones, inversiones y emprendimientos por parte de antiguos y nuevos clientes que refuncionalizan espacios y ocupan nuevos (TONELLOTTI & BUSTOS CARA, 2018). Como consecuencia ha cambiado el paisaje portuario y su estructura. Mientras que en 1991 la superficie portuaria era de 240 ha., en la actualidad es de 638 ha. (CGPBB, 2017). Recientemente, los cambios en materia energética han creado la necesidad de incorporar nuevos espacios para el desarrollo de plataformas logísticas, capaces de prestar servicios de cargas especiales relacionadas con proyectos actuales de energía eólica e hidrocarburos no convencionales.

En materia eólica, la incorporación de aproximadamente 3.000 MW de potencia a través de 63 proyectos adjudicados para ser construidos, crea nuevas dinámicas y desafíos. Un gran porcentaje de estos proyectos buscan localizarse en el Sur bonaerense próximos al Partido de Bahía Blanca y sobre la costa atlántica, en ciudades balnearias

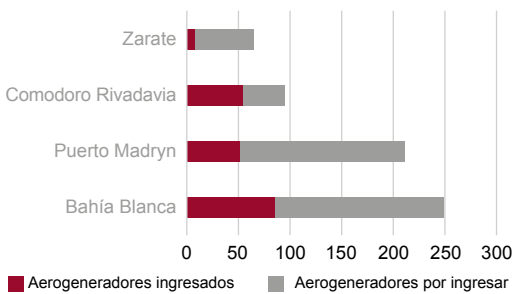


FIG. 5/ Ingreso de aerogeneradores según puerto a agosto de 2018.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CGPBB y ENARSA.

como Miramar, Reta o Necochea. Siete de estas iniciativas se circunscriben en el área de análisis de este trabajo. Entre ellos, el proyecto Corti de 100 MW, La Genoveva VI de 86 MW y García del Río III de 10 MW en el marco del programa RenovAR y el proyecto De la Bahía de 28 MW, Wayra I de 50 MW, Pampa Energía de 50 MW y Vientos Bahienses de 48 MW para la venta de energía eléctrica entre privados bajo el nuevo Mercado a Término de Energías Renovables. Entre ellos el proyecto eólico Corti fue el primero en entrar en operación comercial en el mes de mayo de 2018. Éste cuenta con 29 aerogeneradores con una capacidad de producción total de 100 MW, localizado sobre una superficie de 1.560 ha. a la vera de la Ruta Provincial N° 51, a 20 km al Noreste de Bahía Blanca.

La mayoría de los proyectos eólicos han optado por importar aerogeneradores del orden de los 3 a 3.5 MW de los principales fabricantes del mercado europeo como Vestas y Nordex Group como así también del tecnólogo chino Goldwind. Dichos equipos han comenzado a ingresar al país desde fines del año 2017 a través de los puertos de Bahía Blanca (Buenos Aires), Puerto Madryn (Santa Cruz) y Comodoro Rivadavia (Chubut) principalmente. Hasta agosto del 2018, 204 aerogeneradores ingresaron y otros 418 arribarán entre fines del 2018 y principios de 2019 (FIG. 5).

Más de una tercera parte de ellos arribaron y arribarán al Puerto de Bahía Blanca: 86 ya han ingresado (y parte de ellos ya han sido despachados al punto final) y 163 están por ingresar (FIG. 6).

En relación a la actividad hidrocarbúrfica, el desarrollo de los recursos no convencionales en la región de Vaca Muerta también ha dinamizado la zona portuaria de Bahía Blanca. La técnica de fracturación hidráulica que se aplica para extraer estos recursos requiere de un fluido de fractura que se

compone de agua, aditivos químicos y arena. Este último componente adquiere relevancia porque es el que permite la fluidez del petróleo y gas a la superficie, haciendo que permanezcan abiertas las fisuras realizadas en la formación sedimentaria. En Argentina gran parte de las arenas utilizadas llegan desde el exterior. Sólo la empresa YPF estaría utilizando arenas naturales del país que se extraen de las provincias de Chubut y Entre Ríos (YPF, 2015).

El puerto de Bahía Blanca es una de las puertas de entrada de este producto al país. La evolución en la importación del mismo ha crecido exponencialmente desde 2017. La arena, procedente de países como China y Brasil, arriba al puerto en bolsones dispuestos dentro de contenedores. Uno de los sitios de almacenamiento es el Área Operativa 1 de Coronel Rosales, perteneciente a la Subzona Franca. Luego, esos bolsones son cargados en camiones que se destinan a la región Vaca Muerta (FIG. 7). La logística de este insumo resulta uno de



FIG. 6/ Ingreso de aspas de aerogeneradores a través buque el BBC Pearl al muelle multipropósito de Ingeniero White (sitio 21).

Fuente: Sitio Web del CGPBB.



FIG. 7/ Carga de camiones con bolsones en el Puerto de Bahía Blanca.

Fuente: Sitio Web del CGPBB.

los eslabones centrales para reducir los costos de la extracción de hidrocarburos no convencionales.

El dinamismo creado en torno a estos nuevos proyectos energéticos ha dado lugar a la creación de un régimen especial para el almacenamiento de equipamiento: la Subzona Franca Puerto Galván dentro de la Zona Franca Bahía Blanca-Coronel Rosales (Resolución AFIP 4241/2018). Ésta constituye la primera subzona franca del país habilitada con el propósito especial de fomentar el comercio y la actividad industrial exportadora, a través de la reducción de costos y la simplificación de los procedimientos administrativos, en todo aquello relacionado con la importación del material para la producción de energía eólica y explotación de hidrocarburos.

Frente a la competencia de otras terminales marítimas como Zárate y Puerto Madryn, el CGPBB junto con operadores logísticos, la Terminal Patagonia Norte, el Ente Zona Franca y la Concesionaria de Zona Franca, en 2017 han invertido cerca de 40 millones de pesos con el fin de adaptar la infraestructura de arribo y almacenaje del puerto local a las necesidades de carga de proyectos relacionadas con nuevas inversiones productivas en el país, principalmente de sectores como energías renovables e hidrocarburos (Fig. 8). Esta innovación brinda al sistema portuario una ventaja única al poder ofrecer el régimen franco a pie de muelle, con un área de 6 ha. a cielo abierto dedicadas a descarga de proyectos que permiten que el comercio exterior se desarrolle en las condiciones de mayor competitividad global (VICECONTE & al., 2018).

«Las energías renovables fue un disparador para que como puerto se concreten y fortalezca la creación de grandes áreas logísticas destinadas al depósito y transporte de aerogeneradores y futuros emprendimientos multimodales» (Autoridades del CGPBB, 2018).

El Área de Operación está situada en la Isla Cantarelli de Coronel Rosales y dispone de 2 galpones de 1000 m<sup>2</sup> cada uno y una altura de almacenamiento de hasta los 8 m en un predio de 7 ha. cercadas y con seguridad privada.

A partir de noviembre de 2018, el CGPBB busca atraer inversiones y lograr mayor competitividad internacional a partir de reducir los costos del uso del puerto y aplicar descuentos a la tasa de determinadas cargas. Entre estas cargas, se aplica un 15% de descuento en la Tasa a las Cargas correspondientes a energías renovables e insumos para el desarrollo de Vaca Muerta. Esto generaría aún más dinamismo en la actividad portuaria como también en las actividades energéticas no convencionales.

### 3.2. Nuevas proyecciones tras el efecto Vaca Muerta y la energía eólica

En los últimos años el área portuaria pasó a tener un protagonismo inesperado por su condición para captar diversos insumos relacionados a proyectos energéticos. Las demandas operativas de Vaca Muerta y de los parques eólicos que se proyectan en los próximos años plantean la necesidad de nuevas infraestructuras y servicios, a la vez que abren nuevas oportunidades.

Ante estas nuevas demandas y dinámicas, el complejo portuario comienza a diagramar una visión al 2040 en la cual aspira entre varios ejes estratégicos a: 1- mejorar las conexiones terrestres entre el complejo portuario-industrial y su entorno a través de accesos locales, circulaciones regionales y corredores nacionales y 2- contribuir en la transición energética, promoviendo un complejo portuario con balance cero de energía y el empleo de combustibles más limpios en las embarcaciones en el marco de estrategias de “Green Shipping”, “Green Trucking” y “Green Energy”.

La decisión política de impulsar el desarrollo del yacimiento de Vaca Muerta crea la necesidad de varios insumos (arena, minerales, cañerías y accesorios) muchos de ellos provenientes del exterior. Para resolver esa provisión el puerto bahiense se afianza como puerta de acceso. Pero luego esa mercadería necesita ser trasladada a la región Vaca Muerta, para lo cual es menester disponer de un transporte adecuado, seguro y eficiente. La solución técnica y económica más conveniente es el transporte por barco al puerto local y desde allí en ferrocarril hasta el yacimiento.

Conectar Bahía Blanca con Añelo (Neuquén), ciudad que se ha convertido en núcleo de servicios a la producción de hidrocarburos no convencionales, requiere de un trazado férreo que hoy existe parcialmente, con tramos en buen estado y otros muy deteriorados. Por este motivo se busca poner en operatividad 700 kilómetros de vías, lo cual supone una inversión de 570 millones de dólares. A fines de 2018, el Ministerio de Transporte de la Nación busca realizar el llamado a licitación del proyecto Tren Norpatagónico a través del sistema de Participación Público Privado (PPP). Esta estratégica obra incluye el mejoramiento de 374 km, la renovación de 208 km y la construcción de una nueva traza de 83 km (Fig. 9). Se estima un plazo de aproximadamente cuatro años para completar la totalidad de estas obras, que para su primer año de operación estaría en condiciones de transportar 1,5 millones de toneladas de carga. Las cargas transportadas no sólo serán en sentido Bahía Blanca-Añelo, sino que

también se proyecta el transporte de producción regional, como peras y manzanas.

A su vez, el crecimiento sostenido de la explotación de Vaca Muerta tendría un impacto decisivo sobre el futuro de la industria petroquímica en Bahía Blanca cuyo desarrollo depende en gran parte de la calidad y disponibilidad del abastecimiento de gas natural. Se estima que la mayor cantidad de gas que estará disponible para la industria, permitirá la ampliación de las plantas actuales y la radicación de nuevas empresas para responder a una demanda creciente a nivel mundial y del bloque regional Mercosur. Puntualmente, el caso de la empresa Dow<sup>12</sup> por ejemplo, ya considera la ampliación de sus instalaciones en el Polo Petroquímico local, apuntando a duplicar su producción, con una inversión de entre 3 y 5 mil millones de dólares para 2023.

El CGPBB experimenta otros de los efectos de la apuesta por los hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta. El fin del contrato del barco regasificador que operaba desde el 2010 en el puerto, marca un punto de inflexión en la dependencia del sistema energético argentino para con las importaciones de gas y las consecuencias en términos económicos que esto implicaba en la balanza de pagos. Recientemente comienza a manejarse la posibilidad de contratar un barco gasificador, es decir, que haga el proceso inverso para la exportación de gas a otros países del mundo. De esta manera se invertirían los flujos comerciales.

Por otra parte, el impulso al desarrollo eólico también comienza a proyectar nuevas inversiones en el área. Desde la Zona Franca Buenos Aires Sur, el CGPBB y la Cooperativa Eléctrica de Punta Alta

para el comercio exterior a nivel regional, se plantean como desafío formar un clúster de empresas en energía eólica. Autoridades del consorcio afirman que

«Reconocemos la necesidad de concebir un espacio territorial que conlleve al desarrollo económico e industrial de la ciudad de Bahía Blanca y su zona, a partir de facilitar la creación e instalación de un agrupamiento de empresas para acompañar el proceso de provisión de servicios, materiales y equipos para la puesta en marcha y posterior mantenimiento de los parques eólicos del programa RenovAR».

Ante este desafío, la entidad está trabajando conjuntamente con el Municipio y el Puerto local para atraer tecnólogos de la industria de aerogeneradores para la producción de componentes nacionales en la región. Entre las empresas que han comenzado negociaciones ante la posibilidad de radicar sus plantas de ensamblaje de góndolas y de bujes y de fabricar torres de hormigón para los aerogeneradores en Bahía Blanca se encuentra la firma Nordex Group<sup>13</sup>. De esta manera, la empresa cumpliría con el 35% de integración local en los equipos, tal como declaró en sus proyectos adjudicados en el marco del RenovAR.

Asimismo, el aprovechamiento del potencial eólico traería nuevas posibilidades de abastecimiento eléctrico ante las demandas crecientes de las industrias del área. Tal es así, que la empresa Profertil<sup>14</sup> del polo petroquímico e YPF Luz han firmado un convenio en 2018 para la provisión de energía eólica para la operación de la planta de urea granulada de Ingeniero White por 21 años. Con el acuerdo, el 60% de energía de la planta de Profertil tendrá origen renovable. Esto significa que YPF Luz proveerá 185 GWh por año.



Fig. 8/ Góndolas, hubs y aspas en el Área Operativa 2 del Puerto Galván (Subzona Franca).

Fuente: Propia, tomada en agosto 2018.

<sup>12</sup> El crecimiento de Dow necesita además la adecuación de las instalaciones de TGS y Mega, así como garantizar la provisión de agua.

<sup>13</sup> Fusión entre la compañía Nordex, fundada en 1985 en

Dinamarca y Acciona Windpower, fabricante de generadores eólicos del grupo español Acciona.

<sup>14</sup> La compañía es propiedad 50% de YPF y 50% de la canadiense Nutrin.



FIG. 9/ Trazado del proyecto Tren Norpatagónico.

Fuente: MINISTERIO DE TRANSPORTE, 2018.

#### 4. Reflexiones finales

El Sudoeste bonaerense en la cual se enmarca el área portuaria de Bahía Blanca y Coronel Rosales posee una posición estratégica en el entramado de redes energéticas, ya que representa un nodo donde convergen recursos provenientes de la Patagonia y del exterior –hidrocarburos y electricidad– que sirven al abastecimiento metropolitano y favorecen el fortalecimiento del tejido industrial provincial y regional.

Los cambios en el sistema energético nacional de la última década a raíz de la necesidad de asegurar un suministro creciente y menos dependiente avanzan en dos direcciones: el impulso a los hidrocarburos no convencionales y el estímulo a la utilización de fuentes renovables para la producción de electricidad. En ambos casos, los proyectos de energía no convencionales -renovables y no renovables- atraen inversiones, impulsan actividades y demandan servicios, generando transformaciones en los sitios donde se localizan, como así también en diferentes regiones del territorio nacional.

La decisión política sobre explotar el yacimiento Vaca Muerta en la cuenca neuquina y desarrollar nuevos parques eólicos en el Sur bonaerense y la región Patagónica principalmente, implica nuevas demandas de insumos y servicios, lo cual despierta la vocación de ciertas regiones capaces de satisfacerlas. En este caso el área analizada posee ventajas en lo que respecta a la infraestructura y servicios portuarios clave para el ingreso de los insumos y el equipamiento que requieren estos proyectos. Asimismo, goza de un régimen especial para su ingreso y almacenamiento.

Frente a la proyección de escenarios futuros el perfil de nodo logístico competitivo que comienza a adquirir el área podría ser profundizado a partir de obras de infraestructura de transporte vial como el Tren Norpatagónico, corredor clave para la circulación de insumos, e industrial a partir de la radicación de tecnólogos de la industria eólica a través de un clúster o polo eólico.

Paralelamente, el crecimiento sostenido de la explotación de Vaca Muerta como la diversificación de los proyectos eólicos abren nuevas oportunidades para el futuro del polo petroquímico en Bahía Blanca, ya que la mayor cantidad de gas y de electricidad que estará disponible para la industria permitirá la ampliación de las plantas actuales y la radicación de nuevas.

El desarrollo de estrategias competitivas mediante la diferenciación de servicios, ha sido un factor de crecimiento e innovación que ha dado impulso a una transformación del área portuaria bahiense desde su origen hasta la actualidad.

#### Bibliografía<sup>15</sup>

- AGENCIA ARGENTINA DE INVERSIONES Y COMERCIO INTERNACIONAL (INVEST). (2018): Disponible en <http://www.inversionycomercio.org.ar/>  
Fecha de consulta: 2 de octubre de 2018
- ALONSO, G. & MONTERO, J. (2014): Impacto de un electroducto "hvdc" sobre el desarrollo de generación eólica de gran porte en Bahía Blanca y la región. *Iº Congreso de Energías Sustentables*. Bahía Blanca: Universidad Tecnológica Nacional, p. 159-171.
- BOUIELLE, D. (2004): *Manual de Economía de la Energía*. Bariloche: IDEE/FB, 275 p.

<sup>15</sup> Las leyes y resoluciones mencionadas en el presente trabajo pueden ser consultadas en el sitio oficial Infoleg: <http://www.infoleg.gob.ar>

- BUSTOS CARA, R & TONELLOTO, S. (1995): «Puerto de Bahía Blanca (Buenos Aires, Argentina): Punto de impacto y convergencia de Sistemas de Acción Territorial». <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/legal6/Geografiasocioeconomica/Ordenamientoterritorial/142.pdf> [Consulta: 3 de septiembre de 2018]
- CARRIZO, S. (2003): *Les hydrocarbures en Argentine. Réseaux. Territoires. Intégration (Thèse de doctorat)*. Francia: Université Sorbonne Nouvelle Paris 3, 439 p.
- CLEMENTI, L. (2018): «Energía Eólica y territorios en Argentina. Proyectos en el Sur de la Provincia de Buenos Aires entre fines del siglo XX y principios del siglo XXI» (Tesis doctoral). Bahía Blanca: Departamento de Geografía y Turismo de la Universidad Nacional del Sur, 378 p.
- GIMÉNEZ, M. & PICARDI DE SASTRE, M. (1999): *Zona Franca como instrumento de desarrollo*. Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur, 81 p.
- GUDIÑO, M. E. (2005): «Transformaciones territoriales asociadas a la globalización. Una reflexión teórica-metodológica». *Tiempo y espacio*, p. 7 – 28.
- GUERRERO, A. (2016): *La nueva geopolítica de la energía en la región sudamericana. Tendencias, actores y conflictos en la industria del gas. (Tesis doctoral)*. Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur, 431 p.
- CONSORCIO DE GESTIÓN DEL PUERTO DE BAHÍA BLANCA (CGPBB). Informe Visión Portuaria 2040. [https://puertobahia blanca.com/vision\\_portuaria\\_2040/files/downloads/Vision\\_BB\\_2040.pdf](https://puertobahia blanca.com/vision_portuaria_2040/files/downloads/Vision_BB_2040.pdf) [Consulta: 20 de octubre de 2018]
- EXCELERATE ENERGY (2018): *Bahía Blanca GasPort*. <http://excelerateenergy.com/project/bahia-blanca-gasport/>. [Consulta: 5 de septiembre de 2018]
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (2019): *Censo Nacional de Población 2010*. <https://www.indec.gob.ar/bases-de-datos.asp> [Consulta: 28 de septiembre de 2018]
- INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL (2018): *Información Geoespacial*, Capas SIG. <https://www.ign.gob.ar/Nuestrasactividades/Informaciongeoespacial/Capassig> [Consulta: 30 de agosto de 2018]
- LAURELLI, E. & JACINTO, G. & CARRIZO, S. (2011): «Redes energéticas en la Argentina: Planificación territorial en un nuevo contexto regional». *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo*, vol. 7, p. 89-102.
- MAHECHA RAMÍREZ, C. J. (2016): «Transformaciones territoriales: Una categoría para explicar las dinámicas de conformación territorial». *Bitácora* 2, p. 113-120.
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINERÍA (2018): Datos Energía. <http://datos.minem.gob.ar/> [Consulta: 30 de agosto de 2018]
- PERILLO, G. & PICCOLO, M. C. (2004): «¿Qué es el estuario de Bahía Blanca?» *Ciencia Hoy*, vol. 14, n° 81, p. 55-61.
- REQUEJO LIBERAL, J. (2011): «Territorio y energía. Orden mecánico versus orden orgánico». *Hábitat y Sociedad*, n° 2, p. 33-47.
- RISUELO, F. (2010): «Análisis de la infraestructura de gas natural en la República Argentina. Resumen ejecutivo». *Cámara Argentina de la Construcción, Área de Pensamiento Estratégico*, 105 p.
- SANTOS, M. (1985): *Espacio y Método*. Sao Pablo: Editorial Nobel, 88 p.
- SILVEIRA, M. L. (2003): «Por una epistemología geográfica». En BERTONCHELO, R. & CARLOS, A. (Eds.) *Procesos territoriales en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, p. 13-26.
- TONELLOTO, S. & BUSTOS CARA, R. (2018): «El puerto de Bahía Blanca en diferentes contextos políticos-ideológicos nacionales». *Libro de Resúmenes Extendidos. XII Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales*. Bahía Blanca: Asociación de Universidades del Grupo Montevideo, Universidad Nacional del Sur, p. 492-496.
- TRANSPORTADORA DE GAS DEL SUR (TGS) (2018): Disponible en <http://www.tgs.com.ar/> Fecha de consulta: 2 de octubre.
- TRUJILLO, L. (2006): *El puerto de Bahía Blanca tras la reforma trujildel Estado: desregulación, descentralización y transformación*. Bahía Blanca: Editorial Ediuns, Universidad Nacional del Sur, 90 p.

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LII, Nº 204, verano 2020

Págs. 335-348

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.204.10>

CC BY-NC 4.0



# El acceso de los jóvenes al trabajo y la ciudad. Miradas territoriales de la desigualdad y la segregación en Santiago de Chile

Luis FUENTES<sup>(1)</sup>

Sebastián RODRÍGUEZ-LEIVA<sup>(2)1</sup>

<sup>(1)</sup>Dr. en Arquitectura y Estudios Urbanos  
Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Centro de Desarrollo Urbano Sustentable

<sup>(2)</sup>Pontificia Universidad Católica de Chile  
MSc Gobernanza del Riesgo y Recursos Naturales, Ruprecht – Karls – Universität Heidelberg  
Centro de Desarrollo Urbano Sustentable. Pontificia Universidad Católica de Chile

**RESUMEN:** Chile ha sido uno de los países en el mundo en donde se ha aplicado con más ortodoxia el neoliberalismo. A partir de 1975, una serie de reformas en distintos ámbitos pusieron al mercado como el principal asignador de recursos. Con la llegada de la democracia, el modelo fue perfeccionándose y profundizándose a través de distintos mecanismos, siendo el más importante la apertura a los mercados globales. Esta inserción internacional del país a través de una economía nacional fuertemente globalizada ha impactado a su capital y sus habitantes, la cual ha sufrido procesos de reestructuración urbana, configurando un mercado laboral metropolitano y una geografía social segmentados, especialmente cuando analizamos los grupos más jóvenes y pobres de la población. Esto ha generado mecanismos de exclusión en las esferas más importantes de la sociabilidad urbana, que requieren ser desactivados por las políticas públicas.

**PALABRAS CLAVE:** Neoliberalismo; Santiago de Chile; Mercados del trabajo; Vivienda social.

Recibido: 20.10.2018; Revisado: 22.06.2019

Correo electrónico: [lfuentes@uc.cl](mailto:lfuentes@uc.cl) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1233-1563>;

Correo electrónico: [sirodr1@gmail.com](mailto:sirodr1@gmail.com) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7063-0177>;

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

<sup>1</sup> Trabajo realizado en el contexto de los proyectos Fondecyt Nº 1190724 y Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo, Proyecto FONDAP Nº 15110020



## Young people's access to work and the city. Territorial looks of inequality and segregation in Santiago, Chile

**ABSTRACT:** Chile has been one of the countries in the world where neoliberalism has been applied most orthodoxly. Since 1975 a series of reforms were established in various fields which set the market as the main allocator of resources. With the restoration of democracy, the model was improved and deepened through various mechanisms, global openness being the most important one. This international insertion of the country through a highly globalized national economy has impacted the capital city and its inhabitants, undergoing processes of urban restructuring and forming a metropolitan labour market and segmented social geography, especially for the younger and poorer segments of the population. This has generated mechanisms of exclusion in the most important areas of urban sociability, which need to be deactivated by public policies.

**KEYWORDS:** Neoliberalism; Chile; Labour markets; Youth unemployment; Urban inequality.

### 1. Introducción

Las expectativas con las cuales se aplicaron las reformas neoliberales en América Latina aproximadamente desde los años ochenta, estaban basadas en un efecto gradual de crecimiento sostenido que generaría como consecuencia más empleo, mejores ingresos y una base más firme para la paz y el orden social luego de un período de ajuste (PORTES & ROBERTS, 2005). Los cambios programáticos incluyeron una apertura unilateral al comercio exterior, privatización de las empresas públicas, nuevas formas de regulación de los mercados laborales, ajustes fiscales, reestructuración de los programas sociales y privatización de los fondos de pensiones, entre otras medidas.

Casi en su totalidad, los gobiernos de América Latina fueron aplicando con distinta intensidad tales postulados, formalizados más tarde en lo que se denominó el "Consenso de Washington", sobre la premisa de hacer sus países cada vez más atractivos para la inversión nacional y extranjera, y el desarrollo de los negocios internacionales. Esto, sumado a las tendencias globales de reestructuración productiva, desarrollo y masificación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, tuvo profundos efectos territoriales, particularmente en las grandes áreas metropolitanas, y también efectos sociales, especialmente en los segmentos de población joven y pobre.

En este marco, uno de los casos de mayor interés es el de Chile. Si bien corresponde a una economía pequeña, representando el 4,6% del Producto Interno Bruto (PIB) de América Latina y el Caribe en 2017 (BANCO MUNDIAL, 2018), el ar-

gumento detrás de esto se sustenta básicamente en tres factores. En primer lugar, las reformas en Chile fueron aplicadas de manera sistemática aproximadamente en 1975, lo que convierte a Chile en el primer país del mundo en donde se implementó un paquete de reformas que podríamos clasificar como "Neoliberal", incluso antes que en la Inglaterra de Thatcher (1979) y Estados Unidos de Reagan (1981). En segundo lugar, debido a que las reformas fueron aplicadas bajo un régimen dictatorial, la ortodoxia fue una de las características más importantes en términos de la intensidad en su implementación. En tercer lugar, Chile ha sido uno de los pocos países Latinoamericanos en donde los pilares del modelo se han mantenido estables en términos generales, ya que después de la recuperación de la democracia en 1990, los gobiernos en algunos casos incluso profundizaron aún más algunos aspectos.

Dicho esto, Chile adquiere gran relevancia y un caso de estudio interesante de análisis. El país se posicionó en un lugar atractivo para la inversión nacional e internacional, lo cual se reflejó en el lugar ocupado en los rankings sobre competitividad y libertad económica. Como consecuencia de esto, Santiago se transformó en una ciudad atractiva para los negocios (América Economía, 2004) y el ingreso per cápita aumentó considerablemente pasando de US\$5.000 en 1996 a casi US\$15.000 en 2014 según cifras del Banco Mundial.

Esto último podría vincularse a la hipótesis tradicional de la teoría económica, en que una economía competitiva contribuirá más a la calidad de vida, ya que un rápido crecimiento económico trae mayor demanda laboral, incrementa

las oportunidades de empleo y disminuye el desempleo, la exclusión social y malas condiciones de vida; mientras el estancamiento y la declinación económica tiene impactos negativos en las relaciones sociales y la equidad, y por tanto afecta negativamente a los habitantes. Un elemento que evidencia claramente la relación entre una economía exitosa o competitiva y la sociedad, como sugieren FAINSTEIN (2001), GORDON (2005) y TUROK (2006), se produce a través de los mercados del trabajo, los que transmiten los beneficios del desempeño económico a los distintos grupos sociales.

Sin embargo, estas hipótesis merecen ser rediscutidas y contrastadas con la evidencia empírica para el caso de las ciudades latinoamericanas y en particular, el caso chileno. En los últimos años el modelo ha entrado en fuerte cuestionamiento, al igual que en otros países, lo cual nos hace preguntarnos sobre los efectos territoriales y sociales de estas políticas. Considerando esto, analizaremos dos políticas que han tenido un especial interés social y territorial como lo son las reformas del mercado laboral y las políticas de vivienda social. Se asume que estas dos políticas han tenido un especial efecto sobre las personas (en especial en los más jóvenes) y sus capacidades para interactuar con otras personas en dos de las esferas de socialización más importantes en la ciudad: mercado del trabajo y el barrio. En las ciudades latinoamericanas y en especial en un régimen de libre mercado, la conexión entre estos dos aspectos es estrecho, ya que el salario condicionará fuertemente el lugar donde se puede vivir.

En este contexto, el presente artículo se propone explorar la siguiente pregunta: ¿Cómo las políticas en materia laboral y de vivienda social implementadas en Chile, incidieron en la capacidad de inclusión/exclusión en el mercado de trabajo y la residencia de los habitantes de Santiago, y particularmente, sus jóvenes?

Así, este trabajo analiza las relaciones entre políticas de libre mercado y los mecanismos que inciden en la capacidad de inclusión/exclusión de la población, haciendo énfasis en los más jóvenes. Para abordar esta problemática, se toma como base el aporte de KATZMAN (2009), quien plantea que las esferas más importantes de socialización de la ciudad tienen que ver con el mercado del trabajo, la distribución de la población en el territorio y los servicios públicos. Para este caso se considerarán las dos primeras esferas. A partir

de la encuesta de hogares del Ministerio de Desarrollo Social, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), se extraen para diferentes años, desde 1987 a 2015, datos en tres dimensiones del empleo: a) participación del empleo. b) nivel de desocupados, 3) calidad del empleo. En cada una de estas dimensiones se analiza principalmente la edad, el ingreso y nivel educacional. Respecto a la distribución de la población en el territorio, se trabaja con información de los proyectos de vivienda social y de los jóvenes inactivos, considerando como fuente el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU) y el censo del INE, respectivamente.

En cuanto a la estructura del documento, este se configura en cinco apartados, incluyendo el presente con fines introductorios. En el segundo apartado se presenta el contexto de Chile y Santiago y su evolución, junto con una breve reseña de las principales políticas aplicadas en las dos esferas analizadas. En el tercer apartado se presenta la evolución de los mercados del trabajo en Santiago sobre la base de algunos indicadores clave. En el cuarto apartado se analizan los principales cambios en la distribución de la población, producto de las políticas de vivienda social. Finalmente, en el quinto apartado se dan a conocer las principales reflexiones del trabajo en torno a los temas propuestos.

## 2. Contexto nacional y evolución de Chile y Santiago

En este trabajo, el neoliberalismo se entenderá según HARVEY (2009), como una teoría de prácticas político – económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio. BRENNER & PECK & THEODORE (2009), plantean la noción de “neoliberalización híbrida”<sup>2</sup> para enfatizar el carácter constitutivamente incompleto, experimental y, finalmente, polimórfico de los procesos de neoliberalización, así como su carácter dependiente de la trayectoria de cada ola sucesiva de reestructuración regulatoria.

En Chile, este modelo de desarrollo se ha configurado como un proceso híbrido que ha pasado por distintas etapas y consensos, con avances y

<sup>2</sup> Traducido de la expresión original: “*Variegated neoliberalization*”.

retrocesos en diversos ámbitos de la economía y la vida social. Una primera etapa tiene lugar en los meses que siguieron al golpe militar de septiembre de 1973, en donde se cambió radicalmente la política económica, abandonando de plano el antiguo modelo intervencionista y estableciendo un nuevo régimen que se formalizó aproximadamente en 1975, con un paquete de medidas sustantivas que podrían calificarse como neoliberales. Con la vuelta a la democracia en 1990, no se evidenciaron grandes cambios en las políticas económicas. Por el contrario, los gobiernos de centro izquierda mantuvieron y en algunos casos profundizaron el modelo neoliberal. Un cambio relevante fue el aumento en los gastos sociales, el cual se financió con nuevos tributos y, gracias a ello, Chile siguió presentando un superávit significativo del sector público durante los noventa, equivalente al 1 y 2% del PIB, lo cual coincidió con uno de los períodos más extraordinarios de crecimiento económico jamás experimentado por este país, alcanzando el 7,7% anual como promedio entre los años 1990 y 1997. En la Fig. 1 puede observarse una panorámica de las reformas implementadas en Chile en distintos ámbitos.

Un análisis panorámico de estas reformas puede encontrarse en una amplia bibliografía que ha caracterizado este proceso<sup>3</sup>. Para el caso de este apartado se enfatiza en las reformas que afectaron principalmente dos de los ámbitos expuestos en la figura anterior: el mercado laboral y el desarrollo urbano. Pero ¿por qué es importante esto para Santiago? La ciudad capital fue uno de los lugares del país más impactados por este proceso de reestructuración de la economía, cambiando rápidamente su matriz productiva, desde una economía con un alto peso de la industria a una matriz prácticamente terciaria, cuestión relevante para la estructuración de un mercado laboral más flexible. Esto, sumado a la relevancia del sector inmobiliario y la valorización del suelo como activo, estrechó la relación entre la capacidad de pago y el lugar de residencia.

### 2.1. Reformas al mercado laboral

Desde la perspectiva neoliberal, antes de las reformas económicas la mayor parte de las legislaciones laborales en Latinoamérica se caracterizaban

Reforma Fiscal	Reforma Comercial	Reforma Mercado Financiero	Reforma del Mercado Laboral	Privatización	Desarrollo Urbano
Reforma Fiscal, 1975; presupuesto equilibrado; aumento de los tipos fiscales; en 1993, modificación de las leyes fiscales de 1980. Auto imposición de compromisos fiscales (balance fiscal) desde 2001.	Gran reforma en 1975-1979; restricciones cuantitativas eliminadas; imposición de aranceles uniformes de importación del 11%.  Facilitación a la entrada de capitales extranjeros.  Firma de acuerdos de libre comercio con principales mercados del mundo.	Gran reforma en 1975-1979; tipos de interés liberalizados; cuenta de capitales semi-abierta. Sistema de pensiones de capitalización individual.  Adopción de tipos de cambios flotantes. Adopción de los criterios de la "corporate governance".  Reformas mercados de capitales en 1994, 2001, 2007 y 2010.	Liberalización y flexibilización del mercado de trabajo (1979); leyes laborales reformadas en 1990 que no afectan la estructura de la regulación laboral flexible.	Importante, todas las empresas estatales vendidas menos 50; participación total del sector privado en los servicios públicos a excepción del agua hasta 1994.  Privatización de últimas participaciones del sector público en sanitarias desde 2010.	Liberalización del mercado de suelos en 1979. Fomento a las inversiones inmobiliarias mediante la construcción de viviendas sociales a gran escala. Desarrollo y fomento a la infraestructura urbana mediante paternariado público-privado.  Modernización del sistema de subsidios de vivienda social.  Modernización del sistema de créditos hipotecarios (letras y mutuos), la adopción de regulaciones sobre securitización <sup>3</sup> y "leasing".

Fig. 1/ Panorámica de las reformas realizadas en Chile a partir de 1975 en distintas áreas.

Fuente: Extraído en parte de EDWARDS, 1997 y modificado por el autor.

<sup>3</sup> EDWARDS (1997) y (2001); BULMER-Thomas (1994); CALCANO, (1989); HAGGARD & KAUFMAN, (1992); HARVEY (2007); COLOMA

& ROJAS (2000); CORTÁZAR (1993); FRENCH-DAVIS, (2008); LARRAÍN Y VERGARA, (2001); WELLER, (2000); entre otros.

por constituir un mercado excesivamente rígido, donde no solo resultaba difícil introducir nuevas tecnologías o modificar la orientación de las firmas, sino que además los ajustes de mano de obra resultaban altamente complejos. Esto último, por los altos costos de los despidos, los engorrosos mecanismos para concretarlos y la existencia de monopolios en algunas actividades del mercado del trabajo (COLOMA & ROJAS, 2000). La justificación de tal situación, según EDWARDS (1997), es que en nuestra región históricamente se usó la legislación laboral como instrumento para alcanzar objetivos sociales.

Sin embargo, las reformas orientadas hacia un modelo de desarrollo económico de libre mercado obligaron a generar un mercado del trabajo compatible con las nuevas exigencias de dinamismo y flexibilidad, lo cual

“permitía reasignar recursos y permite que la economía responda rápidamente a los nuevos desafíos planteados por una mayor competencia exterior” (EDWARDS, 1997: 342).

Los supuestos —según el mismo economista—, es que liberar de estas distorsiones al mercado del trabajo permite tener efectos positivos en la distribución, porque estimula la expansión del empleo y aumenta los salarios en los segmentos más pobres de la sociedad.

Para el caso específico de Chile, las regulaciones relativas al mercado del trabajo pueden ser divididas básicamente en dos períodos. El primero de 1974 a 1991 tuvo como objetivo complementar el ajuste requerido por otras reformas estructurales e introducir flexibilidad en el mercado laboral con el fin de promover una mayor eficiencia y reducir las altas tasas de desempleo que se elevaron hasta niveles de dos dígitos. En particular, se avanzó en la abolición de algunos privilegios y licencias para desempeñar determinadas funciones, se cambió la legislación en materia de despido e indemnizaciones<sup>4</sup>, se derogó la afiliación obligatoria a los sindicatos y se limitó fuertemente su acción<sup>5</sup>, se cambiaron las reglas de la negociación colectiva y se prohibieron las huelgas<sup>6</sup>. Adicionalmente en 1980 se modificó el sistema de pensiones<sup>7</sup>, que cambió un sistema de previsión social solidario manejado por el Estado por uno de capitalización individual administrada por el sector privado (Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP). Esto fue acompañado por una privatización del sistema de salud mediante la securitización de los trabajadores en entidades privadas conocidas como Isapre.

<sup>4</sup> D. L. 2.200 y Ley 18.372 de 1978 y 1981 respectivamente.  
<sup>5</sup> D. L. 2.756 y D.L. 2.757 de 1979.

En un segundo período, bajo los gobiernos democráticos a partir de 1991, se introdujeron nuevos cambios a la legislación laboral, los que contribuyeron a reforzar el poder negociador de los trabajadores, aunque de una manera coherente con el marco de mayor flexibilidad que se había impuesto en los años del gobierno militar (COLOMA & ROJAS 2000). Al respecto, la legislación promulgada en 1991 mantiene la misma estructura anterior en cuanto a los tipos de sindicatos y a la afiliación voluntaria; sin embargo, se introducen modificaciones que disminuyen los requerimientos para formar sindicatos en empresas pequeñas, como también se reconoció la posibilidad de formar centrales sindicales (COLOMA & ROJAS, 2000). También se permiten la negociación multiempresa por acuerdo de las partes, es decir, se elimina la prohibición expresa que existía de negociar más allá de la empresa y se restablece el derecho a huelga, aunque con la posibilidad de que las empresas sustituyan sus trabajadores desde el primer día.

En las últimas décadas se han establecido nuevas reformas como la reducción de la jornada laboral de 48 a 45 horas a la semana, extensión de permisos en caso de nacimiento o defunción, homologación del ingreso mínimo legal al salario base, cotización del empleador para el seguro de cesantía, entre otras. También en fechas recientes se crearon los tribunales del trabajo con el objeto de agilizar y dar un juicio rápido a las controversias en materia laboral.

## 2.2. Reformas en el desarrollo urbano y las políticas de vivienda social

En materia de desarrollo urbano, las reformas también fueron importantes casi desde el comienzo de la instauración del nuevo modelo. Uno de los hitos más relevantes está dado por la promulgación de una nueva Política Nacional del Desarrollo Urbano (PNDU) en 1979, siendo la calificación del suelo urbano como un recurso “no escaso” una de las características más novedosas de dichas políticas. El objetivo fue eliminar las restricciones para el libre funcionamiento del mercado en términos del crecimiento natural de las ciudades.

“El uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad. La tierra es un recurso que se transa en forma libre (...) se definirán procedimientos y se eliminarán restricciones de modo de permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas, siguiendo las tendencias del mercado” (MINVU, 1981a: 10 y 13).

<sup>6</sup> D. L. 2.758 de 1979.

<sup>7</sup> D. L. 3.500 y D.L. 3.501 en noviembre de 1980.

La inspiración para tal determinación estaba basada en la creencia de que intentar detener el crecimiento natural de las ciudades era un esfuerzo innecesario. DAHER (1989), recogiendo palabras de Harberger plantea que

“partiendo de la evidencia, yo tengo que concluir que crecimiento hacia afuera es un fenómeno económico natural, que los gobiernos no pueden parar aun cuando traten de hacerlo, lo que además es, seguramente, poco sabio intentar” (HARBERGER, 1979: 39).

Posteriormente en 1985, producto de los problemas de crecimiento inorgánico de las ciudades que estaba generando la desregulación, se creyó necesario proceder al ajuste o rectificación de la planificación empleada hasta ese entonces. Así, producto del trabajo de una comisión convocada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en 1983 se promulgó una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). Esta tenía cuatro declaraciones básicas: (a) el bien común y el rol del Estado, (b) el derecho a la propiedad (c) libre iniciativa y mercado, (d) la habitabilidad de los asentamientos humanos, (e) el carácter urbanístico de los asentamientos humanos. Esta política no tuvo el efecto esperado, principalmente debido a que no se promovió ninguna de las leyes que requería para operar como guía del desarrollo urbano y fue derogada en el año 2000. En la primera década de los noventa hubo algunos intentos por avanzar en una política de desarrollo territorial, la cual no fue aprobada oficialmente.

Posteriormente a la derogación de la PNDU de 1985, en el año 2001 se creó un grupo de trabajo para la reforma urbana,

“el objetivo sería hacer el levantamiento de las principales reformas que requería el Estado para abordar los desafíos urbanos del nuevo siglo, tanto respecto a la institucionalidad como a los instrumentos públicos necesarios para el mejoramiento de las ciudades” (MINVU-PNUD, 2012: 96).

La mirada estaba puesta en la celebración del Bicentenario del país (2010), teniendo a las ciudades como el escenario más importante de celebración de dicha importante festividad nacional. Los cuatro subgrupos de trabajo indican las prioridades que tendrían los temas a evaluar: (a) movilización de recursos y financiamiento para el desarrollo urbano, (b) uso del suelo, equipamiento y vivienda, (c) instrumentos de planificación y gestión urbana y territorial, y (d) participación, espacios públicos y cultura. De cierta manera, esta reforma urbana promovía en su espíritu reformular el rol del Estado en el desarrollo urbano de las ciudades, sin embargo, no tuvo un efecto muy relevante en este sentido, principalmente porque no hubo reformas estructurales en la institucionalidad ni en las leyes.

Posteriormente, en el 2009 se generaron esfuerzos por la generación de una nueva PNDU, específicamente en este año se generó un trabajo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo cual se materializó en un documento que se denominó “Hacia una política de Desarrollo Urbano: Ciudades Sustentables”. Finalmente, en 2014 se promulga una nueva PNDU después de un esfuerzo de dos años de trabajo de una Comisión Asesora Presidencial, que se pretende que guíe el desarrollo futuro de las ciudades y centros poblados de Chile.

Más allá de estos esfuerzos por generar una PNDU, una de las políticas públicas que mayor impacto tuvieron en el desarrollo urbano de nuestras ciudades fue la Política de Vivienda Social (PVS). Según HIDALGO (1999), las principales transformaciones pasaron por la creación de los comités habitacionales comunales en 1974, concibiendo la vivienda como un derecho, pero producto del esfuerzo y el ahorro de las familias, en el contexto de un mercado abierto de viviendas en donde los privados tienen un papel muy relevante en términos de oferta. Como herramienta para apoyar este proceso se creó un eficiente sistema de subsidio habitacional que generó una creciente demanda de viviendas sociales para distintos segmentos sociales que fueron beneficiados por estas políticas.

Bajo este enfoque, el nuevo sentido de la habitación social sugiere que la vivienda es un objeto al cual se adquiere ahorrando, y no lo concibe como un derecho natural e inherente a las necesidades de desarrollo familiar, siendo el mercado quien asigna los recursos y no el Estado, este último relega su accionar a la subsidiariedad, la gestación de regulaciones y fomento a la iniciativa privada, no así a la producción de viviendas por medio de sus instituciones (RIVERA, 2012).

Un catastro elaborado por la Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana, detectó más de 294 asentamientos irregulares que servían de habitación para más de 44 mil familias y casi 223 mil personas. HIDALGO (1999), plantea que solo entre 1979 y 1986 se erradicaron más del 60% de las familias que habitaba campamentos, las que accedieron a viviendas sociales nuevas en la periferia de la ciudad, en municipios que no contaban con infraestructura ni medios como para recibir a estos nuevos habitantes, consolidando una ciudad con una estructura polarizada. El nuevo sistema de subsidios habitacionales fue muy eficiente en términos cuantitativos, ya que solo entre 1978 y 1995 se construyeron casi medio millón de viviendas.

La llegada de la democracia a Chile no generó un cambio sustancial en las políticas de vivienda

social, sino más bien todo lo contrario. El modelo de postulación y de construcción de viviendas bajo un esquema de mercado se potenció aún más construyéndose casi 100 mil viviendas anuales, mal localizadas y con especificaciones técnicas muy deficientes y rompiendo las redes sociales de los habitantes, dado la imposibilidad de elegir donde vivir.

Posteriormente, después del 2000 ha habido cambios en la política, lo cual de cierta manera reconoció los graves problemas que generó la masiva construcción periférica de soluciones habitacionales, incentivando la segregación y los problemas sociales en comunas pobres de las ciudades chilenas.

### 3. Segmentación de los mercados de trabajo metropolitano en Santiago

Se ha planteado en la literatura que la importancia del trabajo radica en que este, a) permite a las personas ganarse el sustento y tener seguridad económica, vital para lograr un crecimiento económico equitativo, la reducción de la pobreza y la igualdad de género; b) permite a los ciudadanos participar plenamente en la sociedad y les confiere un sentido de dignidad y valía personal; c) contribuye al interés público, donde el cuidado de otras personas fomenta la cohesión y crea vínculos en las familias y las comunidades; y d) consolida a las sociedades (PNUD, 2015: 1). Considerando el rol relevante que ejerce el trabajo en las personas, a continuación, se pretende caracterizar la evolución de los mercados metropolitanos del trabajo en Santiago y el efecto de las reformas implementadas.

Un primer elemento por considerar es que en la Región Metropolitana entre los años 1982 y 2013, la tasa media de crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA) ha estado por sobre la tasa de población total. El crecimiento medio de la PEA ha tenido un incremento en torno al 2,8%, mientras que la tasa de población ha disminuido

desde 1,9% a 1,5% en el último período intercensal. Esto implica que la oferta en el mercado del trabajo ha estado creciendo a una tasa mayor que la población total.

En esta misma línea, la tasa media de crecimiento de los ocupados se ha comportado en la misma proporción que la de la PEA, a excepción del período 1982 – 1992 donde creció casi al doble. Una interpretación de estas cifras estaría relacionada con que el impulso inicial de las reformas tuvo un efecto importante en la relación con el aumento del empleo, mientras que los períodos sucesivos no tuvieron el mismo nivel de impacto.

En la FIG. 2 se muestra la tasa de desempleo en la Región Metropolitana, tasa que podría definirse como el balance entre la oferta y la demanda de empleo. Al respecto, se puede observar cómo en el período analizado, el promedio de la tasa de desempleo fue de un 7,9%. Asimismo, a lo largo de este período, la tasa de desempleo en la región mostró valores que en general, se encuentran por debajo del 10%, salvo algunas excepciones correspondientes a fases de crisis económicas globales, debido a la apertura de la economía a los shocks internacionales como lo fueron en los casos de la crisis asiática después de 1998 o la crisis *subprime* en el 2008 y parte del año 2009.

Sin embargo, al tener una segunda visión de las cifras de desempleo, es posible constatar que éstas esconden importantes segmentaciones en términos de edad, ingresos y educación. Cabe mencionar, que el término “segmentación” que se utiliza en este caso, no solo implica una diferenciación, sino también, la existencia de barreras para el tránsito de una a otra categoría (KATZMAN, 2009). Siguiendo esta lógica, WELLER (2011) plantea que las reformas recientes aplicadas al mercado del trabajo han traído consigo cuatro formas de exclusión: la exclusión del mercado laboral, del empleo, del empleo productivo y del empleo de buena calidad.

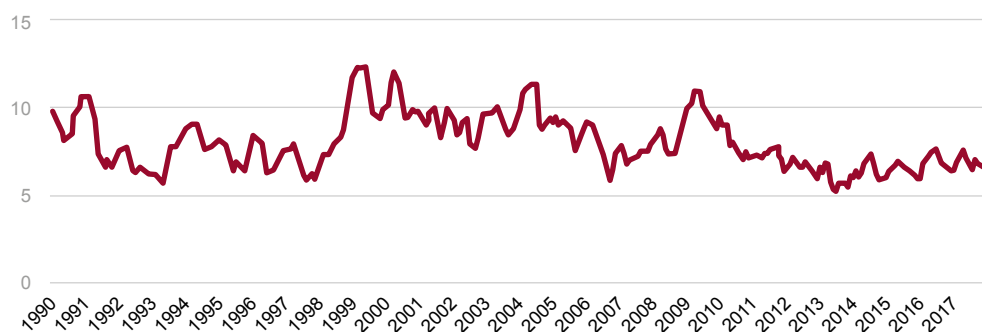


FIG. 2/ Tasa de desempleo entre 1990 y 2017 en Región Metropolitana de Santiago.

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS.

Grupos de edad	1987	1990	2000	2017	Variación 1987-2017
15 a 19 años	17,2	17,8	16,0	10,3	-6,9
20 a 24 años	60,8	59,5	56,5	46,9	-13,9
25 a 34 años	70,6	71,6	77,1	75,5	4,9
35 a 44 años	70,8	72,7	77,9	77,6	6,8
45 a 54 años	62,3	66,4	76,3	76,0	13,7
55 a 64 años	43,1	46,8	56,3	64,4	21,3
Promedio	53,0	55,3	60,1	64,2	11,2

Fig. 3/ Tasas de participación en el mercado del trabajo por grupos de edad en la RMS.

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta CASEN, diversos años.

En este sentido, es que, al observar las tasas de participación por grupos de edad en Santiago, se puede argumentar que existen diferencias relevantes no solo por segmento etario, sino también en el tiempo analizado. En específico, los grupos de población joven muestran: a) una tasa de participación menor que el resto de los grupos; b) una variación negativa en el tiempo, es decir, la tasa va disminuyendo en el período analizado; c) en particular, el grupo de edad entre 20 y 24 años muestra la mayor variación negativa, lo que se contrapone a la variación que muestra el grupo entre 55 a 64 años, con el mayor nivel de participación.

Una situación similar, en términos de segmentaciones, se produce cuando se analiza la participación en el mercado laboral de los distintos sectores sociales estratificados por ingresos. Mientras el decil más pobre en el año 2017 no superaba el 29% de participación, el decil más rico llegaba al 75,7% de participación en el mercado del trabajo. En cuanto a las tendencias, estas barreras incluso han aumentado desde 1990 a la actualidad. Al respecto los datos de CASEN, muestran que la participación del primer decil disminuyó en 15%, pasando de 44,3% a 29%; mientras que la del último decil aumentó más de 13%, pasando de 62,3% a 75,7%. Respecto a la segmentación por niveles educacionales, cabe señalar que los datos de la misma encuesta si bien muestran diferencias importantes en la participación en el mercado laboral, su evolución entre 1990 y 2009 no es tan relevante.

Otro tipo de exclusión guarda relación con las reformas orientadas hacia la flexibilización de las relaciones laborales, las que aumentaron las barreras de acceso al empleo. Por ejemplo, para el caso de la Región Metropolitana de Santiago no se observan diferencias muy importantes en el desempleo entre hombres o mujeres, aunque se debe reconocer que entre 1990 y 2009 siem-

pre el desempleo femenino supera al masculino. Las diferencias más importantes se producen por edad, tal como se puede apreciar en el cuadro que se muestra a continuación (Fig. 3). Los datos de la encuesta CASEN, nos muestran los altos niveles de desempleo en los jóvenes, los cuales duplican y en algunos años triplican las tasas de desempleo promedio de la RMS (Región Metropolitana de Santiago).

Desde los 25 años en adelante, las tasas de desempleo están en torno al promedio o más bajas, y el corte de edad con menor desempleo es entre los 45 a 54 años (Fig. 4). Otro tema relevante que demuestra la existencia de barreras de entrada al empleo es la evolución de los distintos grupos. Como se observa en el cuadro prácticamente todos los grupos aumentan su desempleo en períodos de crisis. Asimismo, los grupos de población joven (15 a 24 años) son los únicos segmentos que superan al promedio; el resto se encuentra muy por debajo.

Si cambiamos la variable de edad por el nivel de ingresos, nos encontramos con un panorama similar en cuanto a las desigualdades en el acceso al empleo. Al respecto, el nivel de desempleo de los deciles más pobres supera ampliamente al resto, llegando a niveles en donde más de un tercio de los trabajadores se encuentran en paro. De esta manera, se genera una relación en la cual a medida que aumenta el nivel de ingreso, disminuye proporcionalmente la tasa de desempleo, llegando a niveles promedio de desempleo prácticamente inexistentes en el decil más rico. En cuanto a la variación temporal de esta tendencia desde 1987 hasta la actualidad, los datos muestran que las barreras de entrada al empleo se han ido manteniendo constantes. Es interesante que, la mayor brecha se produce en los tres primeros deciles con el resto, aunque el primer decil es notablemente el más afectado por el desempleo.

Respecto a la exclusión asociada al acceso al empleo de calidad, en el caso de Santiago, los

Grupos de edad	1987	1990	2000	Variación 1987-2017
15 a 19 años	30,9	27,2	28,6	27,9
20 a 24 años	17,9	18,7	18,8	15,8
25 a 34 años	8,0	9,7	8,5	7,8
35 a 44 años	4,6	7,6	5,5	5,4
45 a 54 años	5,0	7,8	4,6	5,1
55 a 64 años	6,4	7,3	4,4	5,1
Promedio	9,4	13,1	7,7	9,8

Fig. 4/ Tasas de desocupación por grupos de edad en la RMS.

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta CASEN, diversos años.

datos de la encuesta CASEN muestran que, a pesar de que el promedio de asalariados sin contrato ha disminuido lentamente entre 1990 y 2017, de un 15,2% a un 10,9%, se puede sostener el argumento de que en general, el empleo precario se ha expandido. Esto se sustenta en las diferencias de género, donde las mujeres asalariadas sin contrato muestran en promedio un nivel superior al de los hombres a lo largo del período analizado. Asimismo, si analizamos los datos considerando los grupos etarios, el grupo donde se evidencia la mayor magnitud de empleo desprotegido ha sido el de los más jóvenes (15 a 19 años) en donde en 1990 un 27,1% trabajaba sin contrato y en el año 2015 alcanzó el 26,8%, siendo el grupo más perjudicado, ya que el resto de los grupos se encuentran en torno al promedio o por debajo de él. Ahora, si analizamos la misma variable, pero cruzada por deciles de ingresos, nos encontramos con un panorama similar, ya que existe una relación proporcional entre pobreza y acceso al trabajo sin contrato. En general, se observa que en todos los deciles crece el empleo desprotegido, pero la proporción de asalariados del decil más pobre supera ampliamente al decil más rico. Además, el decil en el que más crece el empleo desprotegido es en el decil más pobre. No obstante, la brecha respecto al resto no es tan amplia como los casos anteriores.

Finalmente, si bien en Chile el empleo informal es uno de los más bajos de Latinoamérica, las cifras realizadas por distintos estudios plantean que no es un tema poco relevante ya que, por ejemplo, según las cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) habría bajado desde 38 a 30% entre 1990 a 2009. Estas cifras sin duda son más altas que las que existían en 1978 antes de las reformas laborales, las que alcanzaban el 25,3% (FUENTES & MENESES, 1987). Esto es preocupante, ya que, en este caso a la desprotección laboral, se suma la desprotección en materia de salud y previsión social, lo cual implica un aumento en el grado de riesgo e inseguridad para un número importante de familias. También algunos estudios realizados han puesto el acento en el alto nivel de fragilidad en la duración del empleo. Por ejemplo, según cifras del Instituto Nacional de Estadísticas se estima que el 41% de los empleos en el sector privado dura menos de un año.

#### 4. Reestructuración socio-espacial en Santiago

La distribución de la población en el territorio es un atributo de las ciudades, toda vez que el nivel de segregación social puede utilizarse para

caracterizar la estructura social urbana, lo que permite hacer juicios sobre la naturaleza más o menos segregada de una determinada urbe. La segregación residencial urbana disminuye las oportunidades de movilidad social en las clases sociales menos privilegiadas, pues reduce sus redes de contactos y su capital social en el campo laboral; también estrecha sus posibilidades de alcanzar una educación de calidad, la socialización en torno a valores normativos funcionales al mundo del trabajo y la expansión de su capital cultural; y, en general, restringe su posibilidad de acceder a mejores empleos, debido a los costos de transporte, las discriminaciones generadas por el lugar de residencia y otros factores (KATZMAN & RETAMOSO, 2005; RODRÍGUEZ & ARRIAGADA, 2004; SABATINI & CÁCERES & CERDA, 2001). Según PNUD (2014) es necesario abordar la segregación residencial como política del Estado, ya que mejorar el transporte y reducir los costos de conseguir mejores empleos integrará los mercados laborales y mejorará el acceso a las oportunidades de empleo.

En general las ciudades latinoamericanas se han caracterizado por sus altos niveles de segregación y desigualdad. De hecho, se ha utilizado la expresión “conos de altos ingresos”, para designar la concentración espacial de los grupos de elite económica en ciertos sectores de la ciudad que asume aquella forma geográfica de cono (CEPAL, 2014), lo cual implica un alto nivel de segregación de estos sectores sociales en el espacio.

Para el caso de Santiago, todas las aproximaciones e independientemente de la escala de análisis, destacan la mayor presencia de grupos altos en el tradicional cono de alta renta de Santiago y la existencia de importantes áreas de concentración de los grupos más bajos en la periferia, principalmente en algunas comunas localizadas en el sur de la ciudad (LINK & VALENZUELA & FUENTES, 2015; AGOSTINI & al., 2016). Al respecto, ARRIAGADA (2010) argumentó que la segregación en Chile había aumentado producto de la incidencia de la política de vivienda social en algunas zonas de la ciudad y de la concentración de infraestructura urbana en zonas acomodadas del sector oriente, lo cual se suma a la expansión vertiginosa hacia la periferia subequipada (Fig. 5).

En este mismo sentido, es que, SABATINI (2000) planteó que la liberalización de los mercados urbanos en el país, y particularmente en Santiago, provocó la erradicación de asentamientos precarios que habían surgido previo a 1973 y que, luego del golpe de Estado, se buscó “limpiar socialmente” las zonas donde estos se localizaban y que correspondían a áreas de altos ingresos,



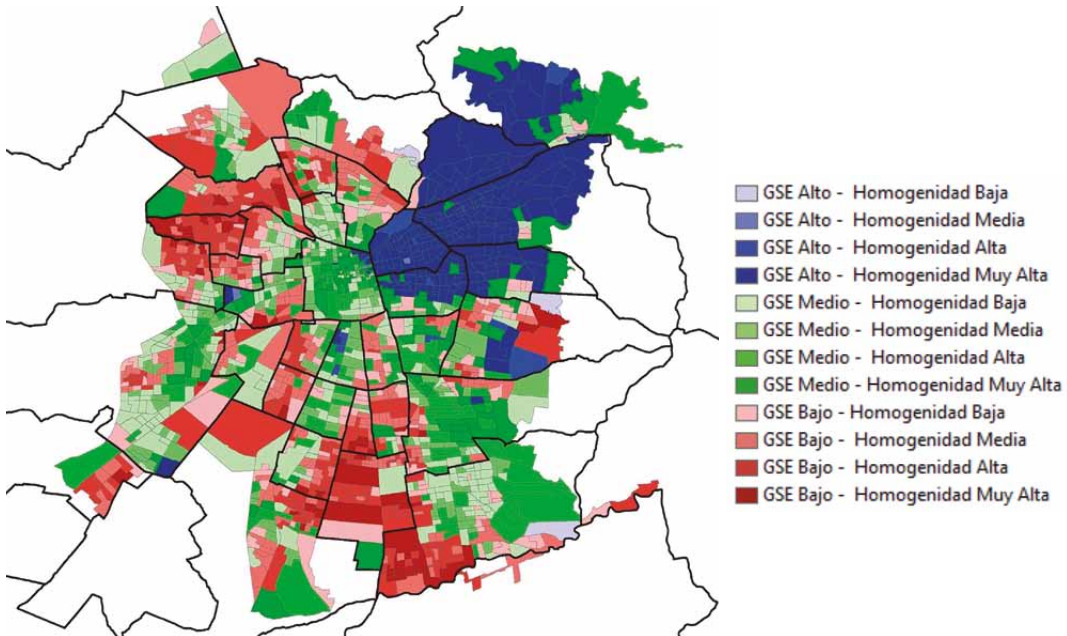


Fig. 5/ Análisis de Homogeneidad Social Multiescalar en 2012.

Fuente: OBSERVATORIO DE CIUDADES UC.

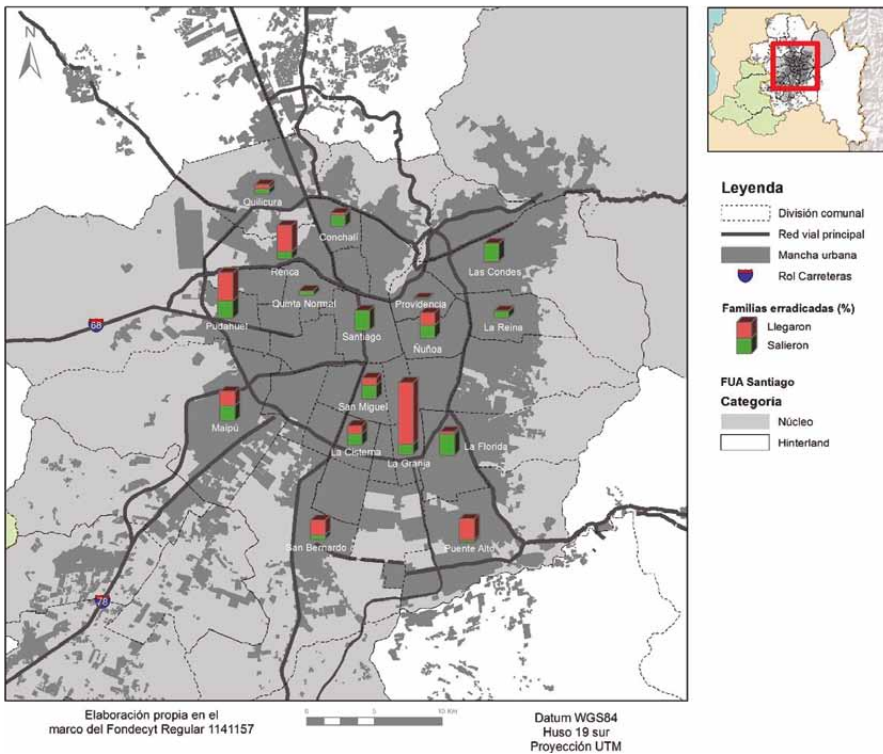


Fig. 6/ Familias erradicadas entre 1979 y 1985 de acuerdo con la municipalidad de radicación y erradicación.

Fuente: Elaboración propia en base a información de HIDALGO, (2004).

dando paso al actuar del agente inmobiliario privado (SABATINI, 2000: 50). Así, una de las políticas que más ha incidido en la estructura social actual de la ciudad ha sido la política de vivienda social y la erradicación de asentamientos irregulares (ARRIAGADA, 2010). Hacia 1979, los campamentos se encontraban distribuidos geográficamente de manera relativamente homogénea en la ciudad (HIDALGO, 2004). Solo entre 1979 y 1985, se trasladaron casi 180.000 personas en la ciudad desde los campamentos a sus nuevas viviendas, es decir casi un 5% de la población de la región. El problema es que, como se observa en el mapa (FIG. 6), algunas comunas de la ciudad se transformaron en receptoras netas de estas viviendas, mientras otras comunas (sobre todo el sector este de la ciudad) se transformaron en expulsoras netas. Esto no hizo más que potenciar esta estructura social, ya que buena parte de las viviendas sociales (36% del total construido entre 1978 y 1995) se levantaron en tres comunas de la ciudad, todas ellas ubicadas en el sur. Por el contrario, entre 1979 y 1992 en el este de la ciudad, es decir, comunas como Santiago, Las Condes o Providencia, no se construyó ninguna vivienda social (HIDALGO, 1996).

En esta misma lógica, si se analiza la distribución espacio temporal de los proyectos de vivienda social en la RMS, se puede apreciar que estos han ido trasladándose de forma constante en el

tiempo, hacia la periferia de la ciudad, específicamente en los sectores surponiente y norponiente del área urbana de Santiago (Ver FIG. 7).

Las consecuencias de este proceso han sido caracterizadas como “el lado oscuro de la política de vivienda en Chile” (DUCCI, 1997) o “el problema de los con techo” (RODRÍGUEZ & SUGRANYES, 2004), ya que más allá de solucionar el problema de habitabilidad ha potenciado la malignidad de la segregación generando el efecto ghetto (SABATINI & CÁCERES & CERDA, 2001). Según SIERRALTA (2008), los fenómenos de desintegración social más frecuentemente enunciados por los investigadores en este campo son el desempleo e inestabilidad laboral, el alcoholismo y la drogadicción en los adultos; y el retraso escolar, malos resultados escolares y deserción de la escuela, maternidad adolescente, desempleo e inactividad juvenil. Esta hipótesis puesta a prueba para el caso de Santiago (2008), plantea que, respecto a los resultados arrojados por los análisis de regresión entre segregación e inactividad juvenil de pobres, hay elementos destacables que tienen que ver con la evidencia para sostener que la segregación impacta fuertemente en las tasas de inactividad juvenil y también la existencia de una profunda brecha de género entre estas tasas.

En el mapa de la FIG. 8 se puede observar esta relación entre los proyectos de vivienda social y la

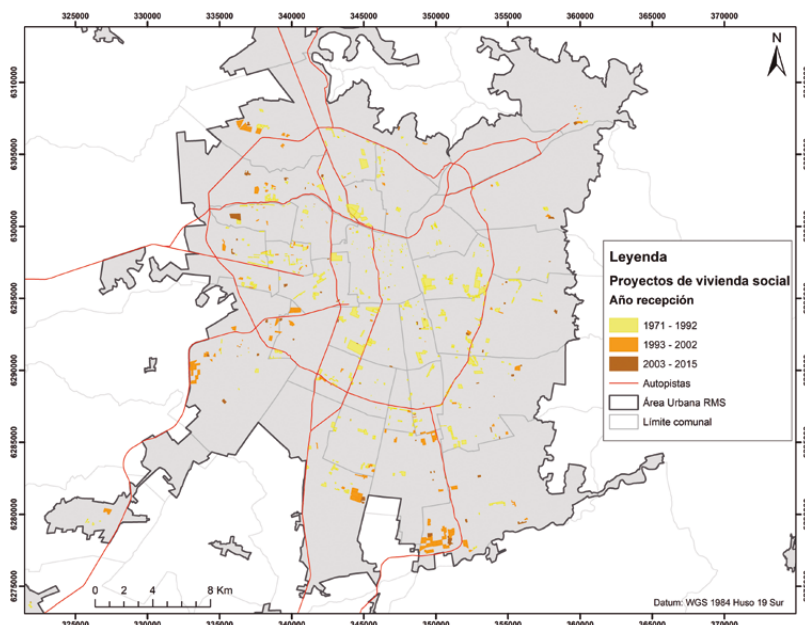


FIG. 7/ Evolución espacio temporal de los proyectos de vivienda social en la RMS.

Fuente: Elaboración propia con base en Catastro Nacional de Condominios Sociales realizado por el MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, 2015.

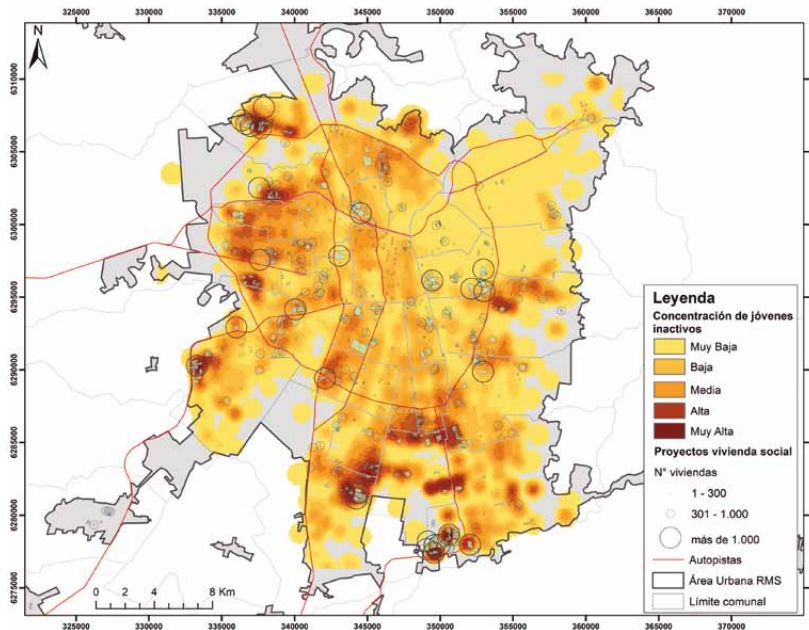


Fig. 8/ **Sobreposición de los proyectos de vivienda social construidos entre 1992 y 2015 en Santiago y densidad de jóvenes inactivos por zonas censales en 2017.**

Fuente:Elaboración propia en base a información de CIS Techo y Levantamiento Censal del 2017.

densidad de jóvenes en situación de inactividad. Se puede observar que en muchos casos hay un alto nivel de correlación espacial, sobre todo en los sectores más periféricos como en la zona norte en la comuna de Quilicura y en el sur en los casos de las comunas de San Bernardo, La Pintana y Puente Alto. Sin embargo, esta correlación no puede determinar causalidad entre estas dos variables, sino más bien solo una coincidencia espacial.

A pesar de esto, esta relación demuestra la conexión y relación entre el mercado del trabajo y el lugar de residencia y el incremento del aislamiento de dos de las esferas de socialización más importantes en la ciudad. La relevancia de todo esto las podemos encontrar en palabras de KAZTMAN (2009: 40), quien señala que

“la frecuencia y la calidad de los contactos entre miembros de distintas clases es directamente proporcional a la disposición a colaborar entre sí y a la exposición a oportunidades para la construcción de patrones de negociación de conflictos. Por el contrario, el aislamiento físico incrementa las probabilidades que cada clase elabore perfiles imaginarios de las otras con independencia de las virtudes intrínsecas de sus miembros. Cuanto mayor el nivel de aislamiento entre las clases y su extensión temporal, más rígidos serán los estereotipos mutuos y las dificultades para su modificación”.

## 5. Discusión final

Los datos muestran que procesos estructurales han jugado un papel muy relevante en la transformación urbana de Santiago, reproduciendo formas de exclusión social a través del mercado laboral y barreras espaciales. Así, la desintegración social pasa a constituir el elemento fundamental de (des)construcción de los espacios metropolitanos. Las reformas en los mercados del trabajo y las políticas de desarrollo urbano (al menos las analizadas) han tendido a segmentar la población y a generar barreras que dificultan la integración de la sociedad, elementos que se superponen, intensificando la exclusión social.

A partir del análisis del mercado del trabajo se pueden concluir tres aspectos. En primer lugar, que el crecimiento económico generado no necesariamente ha contribuido a aumentar las tasas de participación laboral, las cuales se mantienen bajas sobre todo en los jóvenes y en los sectores de menores ingresos. Lo segundo, es que se están produciendo importantes segmentaciones en el acceso al empleo, que se manifiestan en tasas de desempleo muy altas sobre todo en jóvenes y sectores de menores ingresos. Finalmente, lo tercero es que está aumentando crecientemente el empleo desprotegido o de baja calidad, que se manifiesta en la desprotección

vía contratos, en la alta rotación laboral y en el aumento de la informalidad.

Respecto a la distribución de la población, la política de vivienda social contribuyó a la construcción de la estructura social actual de la ciudad, en donde la segmentación de los espacios es un elemento muy relevante. Esto complejiza cualquier tipo de políticas, dado que la segregación social ha incentivado una estructura de acceso a servicios muy desigual, lo cual se suma al desigual acceso al mercado laboral.

Como conclusión general se puede plantear que, el proceso de reformas iniciado tempranamente en Chile supone el traspaso de los riesgos y las responsabilidades sobre el bienestar a los individuos, y justamente quienes establecen los vínculos más débiles con el mercado del trabajo (es decir jóvenes y pobres) y además quedan relegados en ciertos sectores de la ciudad, son quienes resultan más perjudicados. La disminución de los recursos personales para interactuar en las esferas más importantes de la socialización en la ciudad como lo son el trabajo y el barrio genera un clima en el cual los lazos con el resto de la sociedad se rompen y difícilmente podrán volver a ser atados, ya que la segmentación social tiende a reproducirse, dificultando la construcción cohesionada de la ciudad. Estas políticas en general han tendido a aumentar las vulnerabilidades, entendidas como la posibilidad de deteriorar los logros del ámbito del desarrollo humano y su sostenibilidad (PNUD, 2014) de las personas afectadas a estos mecanismos de exclusión en el ámbito del acceso al trabajo y su localización residencial.

Estos mecanismos de exclusión están contribuyendo a mayores amenazas a la convivencia, en donde el miedo y las desconfianzas se consolidan como fuertes condicionantes de la interacción social. Estas amenazas se fundan, dentro del contexto que KATZMAN (2009) ha descrito como específico de este período, en el aumento de las expectativas de las personas ante los favorables escenarios políticos y económicos que se vivían hasta hace pocos años. Las altas tasas de crecimiento económico, el aumento en la cobertura educacional, la consolidación de la democracia y los discursos políticos, han alimentado las esperanzas de crecientes cantidades de población históricamente relegadas, de mejorar y alcanzar una posición social más igualitaria, con pleno acceso al bienestar y calidad de vida. Sin embargo, la realidad choca con la esperanza de ejercer el pleno derecho de la ciudadanía, dadas las crecientes debilidades que se producen en el vínculo entre los sectores más bajos de la pirámide social y el mercado del trabajo, a lo que se debe sumar el relegamiento y aislamien-

to espacial, sobre todo en los jóvenes y pobres urbanos.

El espacio de política pública nacional destinado a mejorar las capacidades de lidiar con circunstancias adversas se ve limitado cada vez más conforme la globalización se profundiza. (PNUD, 2014:2). Por tanto, es necesario hacer cambios de enfoque en las políticas que afectan estas segmentaciones y erosionar estos mecanismos de exclusión. Redirigir esfuerzos hacia políticas públicas en materia de mercado de suelo e integración social; y en materia laboral, hacia la protección de los derechos sociales y aumentar la protección laboral, parecen ser el horizonte que se debe seguir.

## Bibliografía

- AGOSTINI, C. & al. (2016): "Segregación residencial de ingresos en el Gran Santiago, 1992 – 2002: una estimación robusta". *EURE*, (127) 42; 159 – 184.
- ARRIAGADA LUCO, C. (2010): *Segregación residencial según dos modelos de urbanización y bienestar: estudio comparado de las áreas metropolitanas del Gran Santiago, Toronto y Vancouver*. Notas de Población 91. CEPAL.
- BANCO MUNDIAL (2018): "Datos Banco Mundial. Recuperado el 12 de agosto de 2018" desde: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CL-ZJ>
- BULMER-THOMAS, V. (1994): *The economic history of Latin America since independence*. New York: Press Syndicate of the University of Cambridge.
- CEPAL (2014): *Panorama económico y social de América Latina*. Publicación de Naciones Unidas, Santiago.
- COLOMA, F. & ROJAS, P. (2000): *Evolución del mercado laboral en Chile, reformas y resultados*. En F. LARRAÍN, & R. VERGARA, *La Transformación económica de Chile* (págs. 491-540). Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- CORTÁZAR, R. (1993): *Política laboral en el Chile democrático: Avances y desafíos en los noventa*. Santiago: Ediciones Dolmen.
- DAHER, A. (1989): *Neoliberalismo Urbano en Chile*. Ensayo. Centro de Estudios Públicos.
- DUCCI, M. E. (1997): "Chile: el lado obscuro de una política de vivienda exitosa". *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 23(69), 99.
- EDWARDS, S. (1997): *Crisis y reforma en América Latina. Del desconsuelo a la esperanza*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- (2001): "Veinticinco Años de Inflación y Estabilización en Chile (1973-1998)." En F. LARRAÍN & R. VERGARA, *La transformación económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- FAINSTEIN, S. (2001): "Competitiveness, cohesion and governance: a review of the literature." *Cities*. New Brunswick: Rutgers University.
- FRENCH-DAVIS, R. (2008): *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Reformas y políticas económicas desde 1973*. Santiago: Comunicaciones Noreste.

- GORDON, I. (2005): *Labour market integration to enhance social cohesion*. Paper presented at the OECD International Conference Sustainable Cities: Linking competitiveness with social cohesion. Montreal: OECD.
- HAGGARD, S. & KAUFMAN, R. (1992): *The politics of economic adjustment: International constraints, distributive conflicts, and the State*. Princeton: Princeton University Press.
- HARBERGER, A. (1979): "Notas sobre los problemas de vivienda y planificación de la ciudad". *AUCA*, 37: 39-41.
- HARVEY, D. (2007): *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- HIDALGO, R. (1999): "Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile (1892-1998). Reflexiones a partir del caso de la ciudad de Santiago". *Revista de geografía Norte Grande*, 26. Pag 69-77.
- (1999): "La vivienda social en Chile: la acción del Estado en un siglo de planes y programas." *Scripta Nova*, 45(1).
- (2004): "La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX: Actores relevantes y tendencias espaciales." En *Santiago en la Globalización ¿una nueva ciudad?* 219 – 241.
- KAZTMAN, R. (2009): "La dimensión espacial de la cohesión social en las grandes ciudades de América Latina. Seminario regional Alcanzando convergencias en la medición de la cohesión social." Santiago: CEPAL.
- & RETAMOSO, A. (2005): Segregación espacial, empleo. *Revista de la CEPAL*, 85, 131.
- LARRAÍN, F. & VERGARA, R. (2001): "Un cuarto de siglo de reformas fiscales". In F. LARRAÍN & R. VERGARA, *La transformación económica de Chile*. Santiago. Centro de Estudios Públicos.
- LINK, F. & VALENZUELA, F., & FUENTES, L. (2015): "Segregación, estructura y composición social del territorio metropolitano en Santiago de Chile: Complejidades metodológicas en el análisis de la diferenciación social en el espacio." *Revista de geografía Norte Grande*, (62), 151-168.
- MINVU (1981 a): "Política Nacional de desarrollo Urbano, Chile, 1979". *EURE*, Vol. VIII, Nº 22: 9-15.
- (1981 b): "Conceptos básicos para la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Chile 1979". *EURE*, Vol. VIII, Nº 22: 16-28.
- (1985): "Política Nacional de Desarrollo Urbano". *División de Desarrollo Urbano*.
- (2009): Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ciudades sustentables. Documento de Trabajo, *División de Desarrollo Urbano*. Santiago.
- /PNUD (2012): *Hacia una nueva política urbana para Chile. Antecedentes Históricos*. LOM Ediciones. Santiago.
- Portes, A. & Roberts, B. (2005): "La ciudad bajo el libre mercado: La urbanización de América Latina durante los años del experimento neoliberal." *Working Paper Series*. Princeton University.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2015): *Panorama general: Informe sobre desarrollo humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano*. New York 2015, 48 páginas.
- (2015): *Informe sobre desarrollo humano 2014. Sostener el progreso humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. New York 2015, 4243 páginas.
- RIVERA, A. (2012): "Historia de la política habitacional en el área metropolitana de Santiago". *Revista CIS*, Vol. 16 Nº16.
- RODRÍGUEZ, A., & SUGRANYES, A. (2004): "El problema de vivienda de los "con techo"". *EURE*, 30(91), 53-65.
- SABATINI, F. (2000): "Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de los mercados de la tierra y la segregación residencial". *EURE*, 77(26); 49-80.
- & CÁCERES, G., & CERDA, J. (2001): "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción". *EURE*, 27(82), 21-42.
- SIERRALTA, C. (2008): *Efectos de la segregación residencial socioeconómica en los jóvenes de extracción popular en Santiago de Chile (1992-2002)*. Tesis para optar al grado de Magister en Desarrollo Urbano. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. PUC, Santiago
- THEODORE, N. & PECK, J. & BRENNER, N. (2009): "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados". *Temas sociales*, 66, 1-13.
- TUROK, I. (2006): *The connections between social cohesion and city competitiveness*. In OECD, *Competitive Cities in the global economy*. Paris: OECD.
- WELLER, J. (2000): *Reformas económicas, crecimiento y empleo: Los mercados del trabajo en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FCE.
- (2011): "Panorama de las condiciones de trabajo en América Latina". *Nueva Sociedad* (232), 32-49.



Experiencias

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LII, Nº 204, verano 2020

Págs. 349-356

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.204.11>

CC BY-NC 4.0



# Área de Regeneración Urbana Ciudad de los Ángeles de Madrid

Rafael CÓRDOBA-HERNÁNDEZ<sup>(1)</sup>  
Fernando CARMONA-MATEOS<sup>(2)</sup>  
Daniel MORCILLO-ÁLVAREZ<sup>(3)</sup>  
Emilia ROMÁN-LÓPEZ<sup>(4)</sup>  
Carmen SÁNCHEZ-GUEVARA<sup>(5)1</sup>

- <sup>(1)</sup>Profesor asociado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid. Miembro de ONU-Habitat Planners for Climate Action (P4CA)
- <sup>(2)</sup>Arquitecto e investigador del Instituto Juan de Herrera de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid
- <sup>(3)</sup>Profesor asociado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid
- <sup>(4)</sup>Profesora Ayudante doctora del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid
- <sup>(5)</sup>Profesora Ayudante doctora del Departamento de Construcción y Tecnología Arquitectónicas de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid

**RESUMEN:** El barrio madrileño de Ciudad de Los Ángeles (Distrito de Villaverde), de origen obrero, surgió de una promoción de viviendas construidas con escasos recursos, y enseguida empezaron a presentar patologías estructurales, constructivas y energéticas. Los vecinos, a través de su asociación ASVEYCO, impulsaron la declaración por parte del Ayuntamiento de Madrid del ámbito como Área de Rehabilitación Integral, y como Zona de Rehabilitación Integrada después. Esto permitió que entre 2005 y 2016 se desarrollase un proceso de rehabilitación tanto de gran parte de las viviendas como del espacio público, afrontando los problemas de habitabilidad, energéticos y de accesibilidad, entre otros, existentes en el ámbito.

<sup>1</sup> Este caso de estudio forma parte de un análisis mayor realizado como resultado del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Fomento y el Instituto Juan de Herrera (desarrollado a través del Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad GIAU+S) en 2018 para la incorporación al "Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana" del Informe *Fórmulas innovadoras de gestión y financiación en actuaciones de regeneración de barrios*.  
Correo: [rafael.cordoba@upm.es](mailto:rafael.cordoba@upm.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7878-2055>;  
Correo: [f.carmona.mateos@outlook.es](mailto:f.carmona.mateos@outlook.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5119-435X>;  
Correo: [daniel.morcillo@upm.es](mailto:daniel.morcillo@upm.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0521-8589>;  
Correo: [emilia.roman@upm.es](mailto:emilia.roman@upm.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6746-2793>;  
Correo: [carmen.sanchezguevara@upm.es](mailto:carmen.sanchezguevara@upm.es) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9612-7633>

## Ciudad de los Ángeles neighborhood's Urban Regeneration Area (Madrid)

**ABSTRACT:** Ciudad de Los Ángeles neighborhood (Villaverde District, Madrid) has a workers' origin and this generated a promotion of housing built with scarce resources that immediately began to present structural, constructive and energetic pathologies. ASVEYCO neighbors' association, promoted the declaration as Integral Rehabilitation Area and Integrated Rehabilitation Zone by the City Council of Madrid. Between 2005 and 2016 it allowed a process of rehabilitation of both a large part of the houses and the public space was developed, facing the problems of habitability, energy and accessibility, among others, existing in the field.

### CRÉDITOS DEL PROYECTO

<b>NOMBRE:</b>	Zona de Rehabilitación Integrada de Ciudad de los Ángeles
<b>LOCALIZACIÓN:</b>	Barrio Ciudad de los Ángeles. Distrito Villaverde (Madrid)
<b>FUNCIÓN:</b>	El proyecto abarca diferentes actuaciones que comprenden desde la Rehabilitación energética de viviendas, a través de la renovación de sus envolventes y la sustitución de las instalaciones de saneamiento, fontanería y electricidad para adecuarlas a la normativa y favorecer el ahorro de los consumos energéticos, hasta la mejora de accesibilidad en viviendas a través de la instalación de ascensores y la reurbanización del espacio público, atendiendo a la remodelación de los espacios interbloque más degradados y las mejoras de accesibilidad a las viviendas y al eje comercial, a través de la instalación de rampas para salvar los desniveles existentes
<b>PROMOTOR:</b>	Ayuntamiento de Madrid (impulsado por la asociación de vecinos ASVEYCO)
<b>AUTOR/ AUTORES:</b>	Empresa Municipal de la Vivienda y el Suelo de Madrid
<b>FECHA (DE PROYECTO Y DE EJECUCIÓN):</b>	2005 - 2016
<b>SUPERFICIE DE LA ACTUACIÓN:</b>	59,6 Ha
<b>COSTE/PRESUPUESTO:</b>	63.508.641 €
<b>NÚMERO DE VIVIENDAS AFECTADAS:</b>	8.090 viviendas
<b>ESTADO ACTUAL DE LA INTERVENCIÓN:</b>	Finalizado
<b>CRÉDITOS DE LAS IMÁGENES:</b>	Rafael CORDOBA-HERNÁNDEZ (2018)

## Contexto

El barrio de Ciudad de los Ángeles está ubicado en la zona sur de Madrid, en el Distrito de Villaverde, y se desarrolla en dirección Norte Sur junto a la Avenida de Andalucía, entre la intersección de esta con la circunvalación M-40 y el cruce entre Villaverde Alto y Villaverde Bajo. Es colindante a los principales espacios industriales del sur de la ciudad, limitando con el polígono industrial que alojó la industria de automoción de la ciudad, la conocida como *La Barreiros*. De hecho, aquí se puede encontrar su origen, como una promoción residencial destinada a alojar a los trabajadores de estas fábricas. Su desarrollo se produce mediante un modelo de promoción que combina la iniciativa privada con la financiación pública, a través de las promotoras DIORVA y VIRELSA, además de otros promotores asociados a los industriales de la zona.

Es un espacio eminentemente residencial, que concentra un espacio dotacional en el núcleo de la urbanización, y que introduce espacios comerciales entre los bloques residenciales del sector. Los bloques residenciales, de entre cuatro y doce plantas, se agrupan básicamente en tres tipologías: bloque abierto, bloque en H, y torre aislada. Las viviendas tienen mayoritariamente doble orientación (norte-sur) y una superficie útil media de 65 m<sup>2</sup>.

Asentado sobre terrenos arcillosos o de relleno, los edificios han sido objeto de refuerzos estructurales desde sus primeros años, pero no es hasta 2003 cuando la Asociación de Vecinos (ASVEYCO), asesorada por la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM) inicia el



FIG. 1/ **Imagen actual del barrio.**

Fuente: Elaboración propia para *Informe sobre Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios*.

proceso que culminaría en su rehabilitación. Las características del terreno, unido a los bajos costes de producción, han condicionado la construcción y vida de los edificios, llegando a presentar numerosos daños estructurales, constructivos, higrotérmicos y graves problemas de accesibilidad. Además, la urbanización ejecutada, aunque mostraba cierta calidad en el diseño, no resolvía los problemas de accesibilidad ocasionados por los desniveles del terreno.

El espacio contaba con una alta calidad ambiental gracias a la amplitud de espacios libres. Sin embargo, esto ha ocasionado dificultades en su conservación y en la solución de los desniveles que presenta. Además, su titularidad ha generado múltiples problemas de gestión ya que, aunque se realizaron las cesiones para la construcción de los sistemas generales, se mantuvo en propiedad privada el suelo de los espacios interbloques, escrituradas con cada vivienda en un porcentaje proporcional al suelo libre, por lo que la gestión de las cesiones tuvo que realizarse propietario a propietario. Los problemas de titularidad dificultaron también el mantenimiento de la urbanización.

## Estrategias

La asociación de vecinos ASVEYCO fue la impulsora de la regeneración urbana del barrio, actuando de interlocutora, junto a la FRAVM, y centralizando la relación entre las comunidades de propietarios y la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid, a los que se unió posteriormente la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid (EMVS).

Las actuaciones llevadas a cabo fueron posibles gracias a su inclusión dentro del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, que estableció la delimitación de las Áreas de Rehabilitación Integral (ARI) como instrumento para afrontar la intervención integral en edificios e infraestructuras urbanas como práctica en la recuperación de tejidos barriales. Además, fue declarada por Orden de 6 de septiembre de 2005 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación de Territorio de la Comunidad de Madrid Zona de Rehabilitación Integrada (ZRI), posibilitando su acceso a las ayudas previstas en el Plan de Vivienda 2005-2008 y el plan autonómico de vivienda y rehabilitación. A finales del mismo año, el 19 de diciembre de 2005, se firmó el convenio para su gestión durante el periodo 2005-2011. Este tiempo fue posteriormente ampliado hasta el 31 de diciembre de 2015, fecha en la que se da por concluida la intervención de rehabilitación de edificios y viviendas, mejora de infraestructuras y equipamiento comunitario.





Fig. 2/ Imagen de la edificación original del barrio.

Fuente: Elaboración propia para Informe sobre Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios.

Para determinar la extensión de la ZRI, se inició por parte de ASVEYCO un proceso de información y consulta a través de encuestas a todas las comunidades de propietarios sobre su deseo de formar parte de dicha ZRI. De estas consultas y posteriores reuniones se tomó la decisión de integrarse inicialmente en el proceso 240 de un total de 486 Comunidades (49,38%). Consensuado este aspecto, se solicitó la declaración de ZRI en la Oficina Comarcal para la Rehabilitación de Edificios (OCRE) correspondiente, y la EMVS inició la redacción de una memoria de declaración que incluía la totalidad de los bloques, aunque no todos fueran a formar parte del proceso.

La declaración de este espacio como ZRI inicialmente y, como ARI después permitió el desarrollo de un programa de concesión de ayudas públicas directas, tanto a propietarios como inquilinos de viviendas. Su finalidad era acometer las obras necesarias de rehabilitación de elementos comunes de los edificios, así como la aportación de fondos públicos para la mejora del espacio urbano del barrio, mediante la renovación de infraestructuras y la transformación de la imagen del espacio público, muy deteriorada en el momento inicial de la intervención.

El espacio de intervención abarcaba un total de 59,6 Ha y 8.090 viviendas distribuidas en edificios de diferentes alturas y tipologías: 3.708 viviendas (45,83%) en bloques aislados, 2.890 viviendas (35,72%) en bloques en H y las restantes 1.492 viviendas (18,45 %) en torres. De ellas, tan sólo los dos últimos grupos contaban con usos comerciales en planta baja.

Las actuaciones propuestas pretendían solventar distintas patologías estructurales, como la inadecuada cimentación para las características del terreno (arcilloso y de rellenos), que estaban causando problemas de estabilidad estructural al 25% de los edificios, y patologías constructivas en fachadas y cubiertas, que precisaban la renovación y el aislamiento de estas. En este sentido, en torno al 90% de los edificios, en el momento de la intervención, no presentaban las debidas condiciones en sus envolventes para favorecer el ahorro y la eficiencia energética. Además de las cuestiones constructivas anteriores, en la mayor parte de los edificios las instalaciones de saneamiento, fontanería y electricidad eran las originales y no se encontraban en buen estado ni adaptadas a la normativa vigente. En cuanto a cuestiones de accesibilidad, cerca del 50% de las viviendas presentaban problemas, ya que solamente los edificios de más de cinco plantas contaban con ascensor en el proyecto original.

Respecto al comportamiento higrotérmico de los edificios, la ausencia de medidas de aislamiento energético en el sistema constructivo ocasionaba numerosos daños, especialmente humedades y condensaciones en el interior de las viviendas, además de un elevado coste para la climatización de las mismas.

Por otro lado, debido a las numerosas intervenciones puntuales producidas, tanto sobre el espacio público como sobre las fachadas de los edificios, habían terminado generando una imagen fragmentada del espacio, que no favorecía la construcción de una identidad clara de barrio. A esto se unía que, dada la titularidad privada del suelo de los interbloques, que impedía la intervención y el mantenimiento de



FIG. 3/ **Imagen del espacio público del barrio.**

Fuente: Elaboración propia para *Informe sobre Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios.*

los servicios municipales, estos espacios inicialmente ajardinados se habían ido convirtiendo en zonas terrazas carentes de calidad ambiental para su adecuado uso.

Las intervenciones necesarias para solventar estos problemas fueron de la mano del planeamiento vigente de la ciudad (véase FIG. 4). Estas se centraron en la mejora de las condiciones de habitabilidad higrotérmica con la renovación de envolventes, la eficiencia de las instalaciones al adecuarlas a normativa vigente del Código Técnico de la Edificación (CTE), solucionar los problemas de accesibilidad interna por la instalación de ascensores, y corregir las condiciones de accesibilidad en la urbanización, con la sustitución de escaleras exteriores por rampas.



FIG. 4/ **Relación del ámbito de intervención con la regulación urbanística vigente del PGOU 1997.**

Fuente: Elaboración propia para *Informe sobre Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios.*

## Financiación y Gestión

La declaración del área recogía una clara intención de fomentar la iniciativa privada y dirigir la rehabilitación de forma integrada, impidiendo a las administraciones públicas una intervención directa debido al alto porcentaje de las viviendas de titularidad privada. En este sentido, el papel de ASVEYCO se hizo imprescindible para garantizar el éxito en su ejecución. La asociación delegó la gestión de la rehabilitación a LARCOVI, empresa dedicada a la gestión de cooperativas, servicios integrales de rehabilitación y de remodelación de barrios. De forma mucho más activa, los vecinos intervinieron durante el proceso de reurbanización participando en la toma de decisiones sobre las zonas de actuación, así como la localización de las áreas de aparcamiento, las zonas infantiles y el tipo de vegetación.

Pese a no existir un organismo concreto de participación, durante la intervención se realizaron múltiples actuaciones para conocer la opinión y demandas vecinales, especialmente a través de encuestas y jornadas informativas al inicio del proceso, así como con la organización de debates puntuales para tomar decisiones concretas durante la actuación, como la selección de las zonas de la urbanización más degradadas y sobre las que se iba a intervenir.

La parte de gestión pública se realizó a través de la EMVS, en función del Convenio suscrito con la Comunidad de Madrid quien, a través de la Dirección General de Urbanismo y Suelo supervisaba el proceso. La EMVS actuó como Ente Gestor del Área de Rehabilitación y, por tanto, tuvo encomendada la gestión, tramitación y canalización de las ayudas públicas, tanto de la Comunidad de Madrid como del Ministerio de Fomento para este espacio. Además, hasta cuatro años antes del cierre de la intervención, tenía también la encomienda de la gestión de las ayudas municipales otorgadas a cargo de la Convocatoria Municipal de Ayudas a la Rehabilitación. Para ello ubicó una oficina de gestión en el propio ámbito, facilitando así la canalización de consultas y demás trámites con los propios vecinos.

Durante la única fase de gestión de este proyecto, según la documentación técnica facilitada por la EMVS de Madrid<sup>2</sup>, se gestionaron un total de 63.508.641 € para la totalidad de la intervención. La principal partida presupuestaria fue la destinada a rehabilitación, con un coste aproximado de 46.991.176 €. De esta, prácticamente la mitad provino de los agentes privados (42,46%) mientras que el resto del coste fue subvencionado por las diferentes administraciones intervinientes (13,86% estatal, 17,17% autonómico y 26,51% municipal).



Fig. 5/ Imagen de la edificación rehabilitada del barrio.

Fuente: Elaboración propia para Informe sobre Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios.

<sup>2</sup> Precios 2016.

Atendiendo a su tipología edificatoria, las cifras totales permiten estimar el coste de rehabilitación en bloques aislados en 33.464,06 €/viv., en bloques en H en 31.165,54 €/viv., y en edificaciones en torre en 16.858,97 €/viv. El resto de los gastos, estimados en 16.517.465 €, fueron empleados en la reurbanización del espacio público. Esta inversión, que supone una repercusión de 2.114,53 €/viv., provenía de las distintas administraciones públicas implicadas, especialmente del propio Ayuntamiento, que financió más del 60% de las mismas (10.523.742 €).

Finalmente, cabe destacar que los requisitos establecidos para acceder a la concesión de ayudas públicas para la rehabilitación de las viviendas fueron principalmente técnicos, basados en aspectos energéticos, de accesibilidad o patologías en la edificación, y no económicos (no existían criterios de ingresos máximos). Para ello, el primer paso necesario fue la solicitud para realizar, por parte de la EMVS, un informe técnico para evaluar el estado del edificio y establecer los criterios de actuación más adecuados. Estos informes fueron realizados por los servicios técnicos de la Oficina de Ciudad de Los Ángeles, y aportaban a los solicitantes una relación de las obras obligatorias y recomendadas para poder acogerse a dichas ayudas. A partir de este informe, los equipos técnicos de las comunidades de propietarios redactaban un Proyecto de Ejecución que contenía todos los requisitos exigidos para la recepción de las ayudas.

## Resultados

Los resultados de la intervención se evalúan mediante la metodología desarrollada por el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid en la Estrategia para el diseño y la evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada en el marco del Plan Nacional de I+D+i para el período 2013-2015. Esta permite analizar una serie de aspectos pre y post operacionales, enmarcados en cuatro grandes grupos: Marco Urbano y Territorial; Diseño Urbano y Medio Ambiente Local; Edificación, y Socioeconómico. El trabajo de campo y las entrevistas desarrolladas para la elaboración del *Informe Técnico sobre Fórmulas innovadoras de gestión y financiación en actuaciones de regeneración de barrios* permiten afirmar que no hubo intervención en el campo socioeconómico. En el resto de políticas analizadas, se desprende una valoración positiva, ya que todos los aspectos evaluados se valoran, cuanto menos, igual que en la propuesta previa a la intervención.

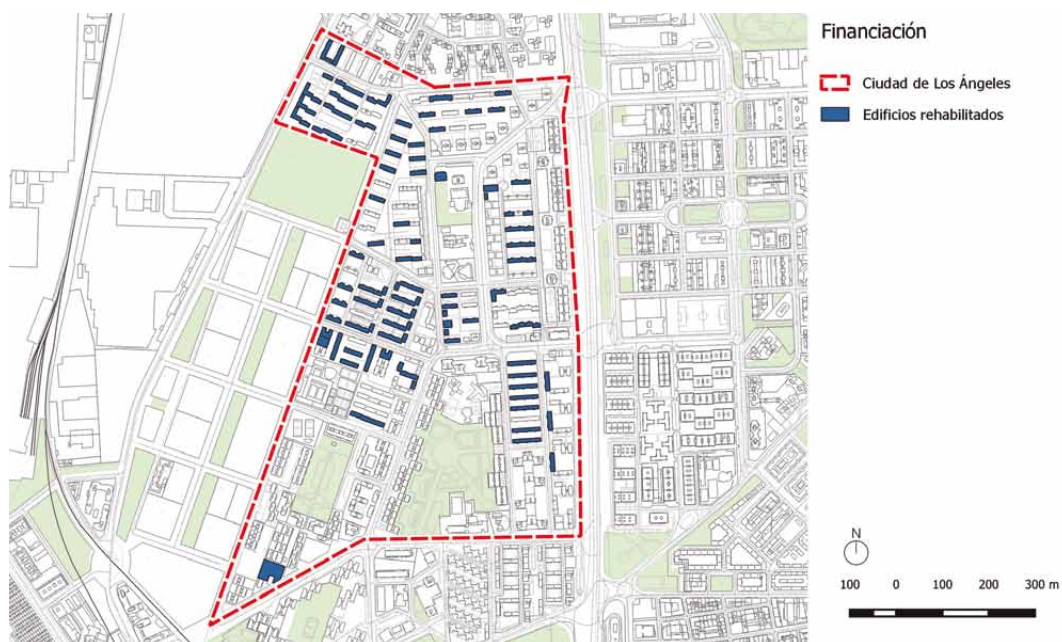


FIG. 6/ Localización de los edificios rehabilitados.

Fuente: Elaboración propia para *Informe sobre Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios*.

En el *Marco Urbano y Territorial*, inicialmente sólo estaba previsto trabajar sobre la *Variedad y complejidad del entorno urbano* y *Patrimonio e identidad*. Finalmente, la actuación consideró, también, aspectos de *Integración del área urbana* y *Equilibrio del modelo urbano*. Así, algunas de las soluciones propuestas en temas de urbanización fueron implementadas a lo largo del proceso de ejecución del ámbito, dado que estas no formaban parte de la declaración inicial.

En el área de *Diseño Urbano y Medio Ambiente Local*, tan sólo se consideraban aspectos relacionados con el *Paisaje urbano* y *seguridad*, *Soporte del espacio público* e *Infraestructuras y servicios*. Sin embargo, el resultado final de la intervención no muestra cambio en estos aspectos, pero sí la incorporación de aspectos como la *Accesibilidad y movilidad* y el *Compromiso ambiental* que, aunque inicialmente no estaban trabajados, fueron implementados en los resultados de forma satisfactoria y mejorable respectivamente.

También se realizaron intervenciones ligadas al área de *Edificación*. La incorporación de aspectos ligados a la sostenibilidad no estaba contemplada en la declaración del ámbito, pero sí fue considerada en la ejecución de las obras y soluciones propuestas, algunas de estas, como la instalación de placas solares u otras soluciones similares, finalmente no pudieron ser incorporadas al proceso. Además, durante la ejecución se planteó la realización de tres experiencias piloto ligadas a programas europeos de financiación, pero finalmente tampoco fueron ejecutados.



FIG. 7/ Imagen del espacio interbloque.

Fuente: Elaboración propia para *Informe sobre Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios*.

## Bibliografía

- HERNÁNDEZ AJA, Agustín, & al. (2016): *Recuperando la ciudad. Estrategia para el diseño y la evaluación de planes programas de regeneración urbana integrada*. Instituto Juan de Herrera, Madrid. ISBN 978-84-9728-518-6. Versión accesible en: <http://oa.upm.es/43837/>
- HERNÁNDEZ AJA, Agustín, & al. (2018): *Fórmulas innovadoras de gestión y financiación en actuaciones de regeneración de barrios. Monografía (Informe Técnico)*. Ministerio de Fomento. Versión accesible en: <https://www.fomento.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana/informe-formulas-innovadoras-gestion-financiacion-actuaciones-regeneracion-barrios>
- LÓPEZ MESA, Belinda (coord.) (2018): *Nuevos enfoques en la rehabilitación energética de la vivienda hacia la convergencia europea*. Edita Prensas de la Universidad de Zaragoza. Colección Cátedra Zaragoza Vivienda. ISBN 978-84-17358-41-9, 326 páginas. Versión accesible en: <https://catedrazaragozavivienda.wordpress.com/2019/01/17/libro-nuevos-enfoques-en-la-rehabilitacion-energetica-de-la-vivienda-hacia-la-convergencia-europea-la-vivienda-social-en-zaragoza-1939-1979/>
- MORCILLO ÁLVAREZ, Daniel & ARJONA MARTÍN, Cristina & MARTÍN ACOSTA, Nieves (2016): "Recuperando la periferia. La rehabilitación energética de Ciudad de los Ángeles en Madrid". *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, ISSN 1133-4762, nº187, págs. 57-76. Versión accesible en: <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BP1015>

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LII, Nº 204, verano 2020

Págs. 357-382

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.204.12>

CC BY-NC 4.0



# Estudio comparado de la regulación de las condiciones de habitabilidad de las viviendas en la normativa autonómica vigente

María Consuelo JIMÉNEZ RENEDO

Jefa de Área de Información y Documentación  
Subdirección General de Políticas Urbanas  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

**RESUMEN:** El art. 47 de la Constitución Española establece que “todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”, disponiendo que “los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo ese derecho”. Este asunto ocupa en la actualidad portadas y espacios centrales de la sección de noticias en los medios de comunicación, poniendo énfasis, sobre todo, en las dificultades de acceso a la vivienda, quedando relegadas a un segundo plano, las condiciones de habitabilidad que ésta debe reunir para poder ser considerada “digna y adecuada”. En un contexto de confinamiento como el actual, este estudio cobra especial importancia, pues analiza la normativa existente en ese último aspecto y trata de identificar los elementos comunes en la misma.

**PALABRAS CLAVE:** Condiciones de Habitabilidad; Condiciones Higiénico-sanitarias; Condiciones de calidad en Vivienda; Normativa Autonómica; Legislación.

## Comparative analysis of the regulatory framework of the habitability conditions in housing in the Spanish Autonomous Communities

**ABSTRACT:** Article. 47 of the Spanish Constitution states that “all Spaniards have the right to enjoy decent and adequate housing”, providing that “the public authorities shall promote the necessary conditions and establish the relevant rules to make that right effective”. This issue currently occupies covers and central spaces of the news section in the media, emphasizing, above all, the difficulties of access to housing, leaving, therefore, the habitability conditions that it must meet to be considered “decent and adequate” as a

Correo: [mcyjimenezr@mitma.es](mailto:mcyjimenezr@mitma.es)

La autora agradece los valiosos comentarios y aportaciones realizados por Ángela de la Cruz Mera, Subdirectora General de Políticas Urbanas, y de Maite Verdú Martínez, Vocal Asesora de la misma Subdirección, que han contribuido a mejorar y enriquecer el texto original.

secondary issue. In a confinement context such as the current one, this study takes on special importance, as it analyzes the existing regulations in this last concern and tries to identify the common elements in it.

**KEYWORDS:** Habitability conditions; Health and hygiene conditions; Quality housing conditions; Regional and national legislation.

## 1. Planteamiento general

La vivienda se ha convertido en los últimos años en un tema de actualidad que ocupa en gran medida portadas y espacios centrales de la sección de noticias en los medios de comunicación, sobre todo, y de forma muy intensa, desde el estallido de la crisis económica e inmobiliaria de la década pasada<sup>1</sup> y hasta nuestros días, en los que, la actual epidemia por coronavirus ha obligado a aislar durante meses en sus domicilios a gran parte de la población mundial, lo que ha dado lugar a un inevitable debate sobre si las viviendas, donde se ha producido ese encierro, han resultado aptas para ello<sup>2</sup>.

En los años centrales de la crisis económica, las noticias sobre desahucios copaban la información en los medios de comunicación nacionales y llegaron a ser portada en algunos diarios internacionales, como *The New York Times*<sup>3</sup>. Sin embargo, debido en parte a que la cifra de ejecuciones hipotecarias ha caído en 2018 (27.404) un 70% desde su dato más elevado registrado en 2010 (93.636),<sup>4</sup> en los últimos años estas noticias se han centrado en las dificultades para acceder a una vivienda de gran parte de la población, pero de forma muy acusada, de los jóvenes.

La vivienda, constituye en la actualidad, un eje clave de la agenda política española. Todos los agentes coinciden en identificar que existen en España dificultades de acceso a una vivienda, tanto en compra como en alquiler, debido principalmente a la relación entre el precio de la misma y la renta disponible de los hogares; no en vano la sobreexposición financiera<sup>5</sup> es del 38,1% (es decir, un 38,1% de los hogares gastan en el alquiler más de un 40% de la renta disponible), cifra ésta muy superior a la media europea del 27,4%. Se pueden señalar otros factores, como

la ausencia de un parque público de vivienda en alquiler social que permita dar una respuesta rápida ante la necesidad de vivienda e impulsar la residencia en alquiler de larga duración; o el necesario debate sobre la profesionalización del alquiler, hoy en día en manos de propietarios particulares, entre otros factores.

Sin embargo, no solo la vivienda presenta los problemas de acceso comentados, debido principalmente a la inaccesibilidad de su precio, sino que es necesario completar el diagnóstico de las principales amenazas del mercado inmobiliario, atendiendo también a la ausencia de condiciones de habitabilidad que muchas de las viviendas presentan. Prueba de ello son las innumerables denuncias difundidas mediante plataformas digitales<sup>6</sup> que se refieren a situaciones de un evidente abuso inmobiliario, en cuanto ofrecen, ya sea en venta o en alquiler, espacios para vivir que no parecen reunir las mínimas condiciones para poder ser considerados aptos para albergar ese uso. De acuerdo con los datos del Censo de Población y Viviendas 2011 del INE<sup>7</sup>, 15 millones de los 25,2 millones de viviendas tienen más de 30 años y casi 6 millones de viviendas más de medio siglo. Si bien, según el INE, se puede concluir que el estado general de las viviendas es bueno, no hay que olvidar que hay más de 4 millones de viviendas en edificios de 4 o más plantas que requieren ascensor, casi el 60% del parque es ineficiente energéticamente y más del 80% presenta problemas de aislamiento acústico. Otro dato significativo, es que de los aproximadamente 18 millones de viviendas principales, 104.565<sup>8</sup> carecen de cuarto de aseo con inodoro. Aunque esta cifra pueda parecer baja, pues no llega ni al 1%, se trata de un porcentaje nada desdeñable, pues este aspecto denota una indiscutible situación de inhabilitación.

<sup>1</sup> Se incorporan referencias de noticias de diversos diarios escritos, a título de ejemplo, <https://www.lavanguardia.com/vida/20181212/453523410344/caritas-el-problema-de-vivienda-se-extiende-y-ya-afecta-a-36-barceloneses.html>  
<https://www.abc.es/economia/inmobiliario/abci-44-por-ciento-espanoles-busca-vivienda-no-puede-pagarla-201906251351-noticia.html>  
[https://elpais.com/economia/2018/11/22/actualidad/1542902550\\_758805.html](https://elpais.com/economia/2018/11/22/actualidad/1542902550_758805.html)

<sup>2</sup> [https://elpais.com/economia/2018/11/22/actualidad/1542902550\\_758805.html](https://elpais.com/economia/2018/11/22/actualidad/1542902550_758805.html)  
<https://www.elmundo.es/andalucia/2020/05/03/5ead5f7bfc6c8313698b4643.html>  
<https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20200329/48147954705/urbanismo-pandemias-coronavirus-tejido-urbano.html>

<sup>3</sup> <https://www.nytimes.com/2012/11/12/world/europe/spain-evictions-create-an-austerity-homeless-crisis.html>

<sup>4</sup> Fuente: Consejo general del Poder Judicial y Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Esta cifra de ejecuciones hipotecarias se refiere a ejecuciones presentadas en los Tribunales Superiores de Justicia y no distinguen entre vivienda habitual y otros inmuebles. También conviene aclarar que no todas las ejecuciones derivan en un lanzamiento.

<sup>5</sup> Fuente: Eurostat. Sobreexposición Financiera En Alquiler a Precios de Mercado 2017 (% Población)

<sup>6</sup> Cuenta de twitter: @elzulista

<sup>7</sup> <https://www.ine.es/prensa/np775.pdf>

<sup>8</sup> Análisis de las características de la edificación residencial en España en 2011. Ministerio de Fomento.



Fuente: cuenta de Twitter @elzulista.

Por tanto, parece poder afirmarse que una parte de las viviendas españolas no reúne las condiciones necesarias para considerarlas dignas y adecuadas, tal y como reclama nuestra Constitución (CE).

En efecto, el art. 47 de la CE establece que

“todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”,

disponiendo que

“los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo ese derecho”.

Pero en España no solo es que los poderes públicos deban velar por la garantía de este derecho, sino que nuestro ordenamiento jurídico demanda a todos los poderes públicos que posibiliten que la vivienda se encuentre en un entorno de calidad determinado, de acuerdo con el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana<sup>9</sup>.

También los organismos internacionales reclaman una vivienda de calidad, que reúna condiciones adecuadas para la vida humana. El art. 25.1. de la Declaración Universal de Derechos Humanos prevé que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, tanto a ella, como a su familia, la vivienda. Recientemente, la

Nueva Agenda Urbana<sup>10</sup> reclama la promoción de medidas y la adopción de políticas en materia de vivienda que respalden la realización progresiva del derecho de todas las personas a una vivienda digna, adecuada y asequible.

Por su parte, la Unión Europea incluyó en la Carta Social Europea revisada (1996) la referencia a una vivienda de calidad:

“Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, las Partes se comprometen a adoptar medidas destinadas:

1) a favorecer el acceso a la vivienda de una calidad suficiente; (...).”

Y considera la vivienda adecuada como parte del Pilar Europeo de Derechos Sociales, apartado 19, mencionando nuevamente, de forma expresa, la vivienda de buena calidad:

“Deberá proporcionarse a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad”.

Ahora bien, ¿cuáles son los estándares que convierten a una vivienda en vivienda adecuada o de buena calidad? Es decir, ¿cuáles son las condiciones de habitabilidad que han de cumplir las viviendas para satisfacer el mandato de la CE y

<sup>9</sup> Artículo 3, apartado 3, letra a) del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, “el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen

o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión”.

<sup>10</sup> Adoptada el 20 de octubre de 2016 por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Sostenible -Hábitat III.



de los tratados y compromisos internacionales? Este estudio analizará la situación de la normativa vigente en España, identificando lo que se regula en las distintas normas como “condiciones de habitabilidad”, con el objeto de verificar la existencia de los elementos en común, así como las diferencias contenidas en la misma.

En primer lugar es preciso aproximarse al término “habitabilidad”. La Real Academia Española lo define como la

“cualidad de habitable, y en particular la que, con arreglo a determinadas normas legales tiene un local o una vivienda”

Y “habitabile” como

“que puede habitarse”

Este concepto fundamentalmente se reconoce en la actualidad para la vivienda<sup>11</sup>, en la medida en que se asocia, con carácter general, con las condiciones que debe reunir una vivienda para poder ser considerada apta para ser destinada a residencia humana. No obstante, para referirse a todas ellas, de una forma global, se ha venido empleando diferente terminología, tanto en la normativa estatal preconstitucional como en la vigente, ya sea estatal, autonómica o municipal.

Así, la Orden de 29 de febrero de 1944<sup>12</sup> aún vigente con carácter supletorio en algunas CC. AA. se refería a las Condiciones Higiénicas mínimas que debían reunir las viviendas. En esta Orden se regulaban, entre otros, las dimensiones mínimas de las piezas de la vivienda, la altura o el volumen de los huecos de iluminación y ventilación de la vivienda, los cuales, indudablemente pueden asociarse con el concepto de habitabilidad. De hecho, el cumplimiento de esas exigencias condicionaba la obtención de la cédula de habitabilidad, documento administrativo que reconocía, ya desde 1937<sup>13</sup>, el cumplimiento de unas condiciones de salubridad<sup>14</sup> y que se exigía para ocupar las viviendas, ya fueran en alquiler u ocupadas por otro título.

Posteriormente, la distribución competencial contenida en la Constitución Española de 1978, atribuyó de forma exclusiva la competencia en materia de vivienda a las CC. AA. y Ciudades de Ceutay Melilla (art. 149.1.3ª CE). Por su parte, el

Estado mantuvo atribuidas otras competencias que le permiten incidir directa o indirectamente en la materia (entre otras, se pueden citar las siguientes: las bases y coordinación de la planificación económica del art. 149.1.13ª, las bases de ordenación de crédito, banca y seguros, art. 149.1.11ª, y la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de deberes, art. 149.1.1ª).

Tras las transferencias de las competencias en materia de Vivienda a las CC. AA. durante la década de los 80, éstas regularon la aptitud de las viviendas, generalmente empleando el término “habitabilidad”, aunque algunas pasaron a referirse a las condiciones de “diseño y calidad”, o sólo a la “calidad” de las viviendas, integrando en sus articulados parámetros que afectaban, fundamentalmente, a las dimensiones mínimas de las estancias, la funcionalidad, la seguridad, la salubridad, la acústica, la iluminación y la ventilación, la accesibilidad y la dotación mínima de equipamiento, de instalaciones o suministros.

La normativa estatal de edificación, recogida fundamentalmente en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y en el Código Técnico de la Edificación de 2006 (en adelante, LOE y CTE, respectivamente), no fue ajena a esta cuestión y optó por diferenciar tres grupos de requisitos básicos que debían satisfacer los edificios: funcionalidad, seguridad y habitabilidad. Cabe resaltar que la LOE es aplicable, con carácter básico, a todo tipo de viviendas, tanto protegida como libre, pero sólo cuando se trate de nueva construcción o de intervenciones en las existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, y sin perjuicio de la normativa autonómica que, siendo más exigente, pudiera resultar de aplicación.

De acuerdo con los requisitos básicos establecidos en la LOE, el CTE fijó las exigencias básicas de seguridad (estructural, en caso de incendios y de utilización) y habitabilidad (de ahorro energético, protección frente al ruido y salubridad) para su cumplimiento en los denominados Documentos Básicos.

En relación con los requisitos de funcionalidad, la LOE (art. 3.1.a) hace referencia a aspectos

<sup>11</sup> Conviene mencionar la importancia que tuvo la introducción y el desarrollo del movimiento higienista en España en el s.XIX, que condicionó la organización de las ciudades modernas en función de los diferentes usos y el espacio construido ad-hoc, para albergarlos (escuelas, hospitales, cárceles, manicomios...)

<sup>12</sup> Ministerio de la Gobernación, Orden de 29 de febrero, por la que se establecen las Condiciones Higiénicas mínimas que han de reunir las viviendas, (1944).

<sup>13</sup> La cédula de habitabilidad fue creada por la Orden de 16 de marzo de 1937, y establecida unos años después por el Decreto de 23 de noviembre de 1940, ambas del Ministerio de Gobernación, pero no se adecuó su concesión hasta la aprobación de la Orden de 29 de febrero de 1944.

<sup>14</sup> Decreto de 23 de noviembre de 1940 por el que se dispone la reorganización de la Fiscalía de la Vivienda (BOE nº 345, de 10 de diciembre de 1940).

que indudablemente también afectan a la habitabilidad, aunque ésta, como hemos señalado antes, se trate como un requisito independiente. Dichos aspectos son los relativos a la utilización, la accesibilidad, el acceso a los servicios de telecomunicación, audiovisuales, de información y de acceso a los servicios postales. Tanto los requisitos de accesibilidad, como los servicios de telecomunicación, audiovisuales, de información y los de acceso a los servicios postales, se exigen en la LOE mediante una remisión expresa a su normativa específica<sup>15</sup>. En cuanto a los requisitos de utilización —entendida como la disposición y dimensiones de los espacios y la dotación de las instalaciones para una adecuada realización de las funciones previstas en el edificio— el CTE se limitó a regular los que afectaban fundamentalmente a la seguridad de las personas, pero evitó fijar aquellos como la superficie mínima o las dimensiones de las estancias, entendiéndose que la regulación de los mismos, en concreto para las viviendas, quedaba reservada a las CC. AA. con base en el título competencial 148.1.3ª de nuestra Constitución, sin considerar la posibilidad de establecer unos límites por debajo de los cuales no parezca adecuado que un inmueble se destine al uso residencial. Esta omisión ha derivado en un sinfín de normativa que afecta a la habitabilidad, que además se establece desde dos escalas administrativas, la autonómica y la municipal, dando lugar a un panorama disperso y heterogéneo, donde se dan diferencias, tanto en los mecanismos de regulación de la habitabilidad, como en las exigencias que la fundamentan, lo que difícilmente puede garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

## 2. Marco normativo vigente. Especial referencia a la cédula de habitabilidad y a la Orden de 29 de febrero de 1944

A diferencia de lo que ha ocurrido en materia de suelo, dónde el legislador estatal ha contado con normas propias a pesar de tener las CC. AA. las competencias exclusivas en materia de urbanismo,

destaca la ausencia de una legislación básica en materia de vivienda hasta el día de hoy. De hecho, el Tribunal Constitucional ha reprochado recientemente y de manera velada en alguna sentencia<sup>16</sup> al Estado porque recurra las Leyes de Vivienda que están aprobando las CC. AA., sin que el legislador estatal haya fijado aún los parámetros básicos y uniformes que se supone deberían determinar el límite de la constitucionalidad de aquéllas.

Por tanto, pese a la competencia exclusiva en materia de vivienda de las CC. AA., cabe reflexionar sobre el contenido que una posible Ley básica estatal en materia de vivienda podría abordar. Y dentro de dichos contenidos y a la vista de los títulos competenciales atribuidos al Estado, cabe preguntarse si unas condiciones mínimas de habitabilidad que resultasen exigibles a todas las viviendas situadas en el territorio español, podrían formar parte de las denominadas “condiciones básicas” de uniformidad en el reconocimiento y exigencia de los derechos y deberes constitucionales respectivamente.

Para ello, se ha analizado la normativa autonómica vigente que afecta la habitabilidad de las viviendas, ya que es dicha normativa, la que está regulando las condiciones de habitabilidad, sin perjuicio de los parámetros de habitabilidad que puedan existir en normas locales, así como en la LOE y el CTE —cuyo cumplimiento puede exigirse, como se ha visto, en obra nueva y en intervenciones en las existentes, mediante la preceptiva licencia municipal—.

En la tabla siguiente se refleja la citada normativa, identificando la que afecta a parámetros de habitabilidad, exclusivamente de vivienda con algún tipo de protección. Aquí es preciso señalar que, como las condiciones de habitabilidad de la vivienda protegida también se han venido regulando tradicionalmente por las CC. AA., y que, generalmente, se ha hecho de forma independiente de las de la vivienda libre, su análisis podría ser objeto de otro estudio particularizado para las mismas. Por este motivo, en este análisis, sólo se contemplarán los parámetros regulados para la vivienda protegida, en la medida en que coinciden con los de la vivienda libre.

<sup>15</sup> Los requisitos relativos a la accesibilidad se fijaron unos años después de aprobarse el CTE, como consecuencia de la Ley 51/2003 de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, LIONDAU, y del Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y

edificaciones; en concreto se recogen en el Documento Básico de Seguridad de utilización y accesibilidad.

<sup>16</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional en Pleno 16/2018, de 22 de febrero. “No habiendo el legislador estatal ejercido la habilitación que el art. 149.1.1 CE le otorga, resulta necesario afirmar que el legislador autonómico en materia de vivienda, en el momento en que realizamos este enjuiciamiento, no encuentra límites desde esta perspectiva constitucional”. FJ 8.

**Marco normativo en materia de habitabilidad en las CC. AA.**

<b>Andalucía</b>	<p>Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.                  Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía. (art. 7).                  Orden de 21 de julio de 2008, sobre normativa técnica de diseño y calidad aplicable a las viviendas protegidas en la Comunidad Autónoma de Andalucía y se agilizan los procedimientos establecidos para otorgar las Calificaciones de Vivienda Protegidas.                  Decreto 283/1987, de 25 de noviembre, por el que se suprimen la cédula de habitabilidad y el informe preceptivo sobre condiciones higiénicas previo a las licencias municipales de obra.</p>
<b>Aragón</b>	<p>Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida.                  Decreto 191/1998, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de condiciones técnicas de las viviendas protegibles en Aragón.                  Decreto 60/2009, de 14 abril del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Plan aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2009-2012 (elimina la cédula de habitabilidad en 1ª ocupación).                  Ley 2/2014, de 23 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón (elimina la cédula de habitabilidad para segundas y ulteriores ocupaciones).</p>
<b>Asturias</b>	<p>Decreto 73/2018, de 5 de diciembre, por el que se aprueban las normas de habitabilidad en viviendas y edificios destinados a viviendas en el Principado de Asturias (suprime la cédula de habitabilidad para 1ª ocupación, manteniéndola para las siguientes).                  Decreto 6/1995, de 18 de enero, Regulador del régimen jurídico de la habitabilidad y de los procedimientos administrativos relacionados con la misma (derogados art. 5 y 8 por D. 73/2018)</p>
<b>Baleares</b>	<p>Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears.                  Decreto 145/1997, de 21 de noviembre: condiciones de habitabilidad y expedición de cédulas de habitabilidad.</p>
<b>Canarias</b>	<p>Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias.                  Decreto 117/2006, de 1 de agosto, por el que se regulan las condiciones de habitabilidad de las viviendas y el procedimiento para la obtención de la cédula de habitabilidad.</p>
<b>Cantabria</b>	<p>Ley 5/2014, de 26 de diciembre, de Vivienda Protegida de Cantabria.                  Decreto 141/1991, de 22 de agosto. Regula las condiciones mínimas de habitabilidad que deben reunir las viviendas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria, así como la concesión y control de las cédulas de habitabilidad.                  Orden OBR/4/2007, de 17 de abril, por la que se aprueban las Ordenanzas generales de diseño y calidad para las viviendas protegidas de Cantabria.</p>
<b>Castilla-La Mancha</b>	<p>Decreto 65/2007 de 22 de mayo, por el que se establecen aspectos de régimen jurídico y normas técnicas sobre condiciones mínimas de calidad y diseño para las viviendas de protección pública en Castilla-La Mancha.                  Decreto 122/1988, de 3 de octubre, sobre habitabilidad de viviendas (elimina la cédula de habitabilidad y hace inaplicable la Orden de 1944).</p>
<b>Castilla y León</b>	<p>Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León.                  Decreto 147/2000, de 29 de junio, de supresión de la cédula de habitabilidad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.</p>
<b>Cataluña</b>	<p>Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.                  Decreto 141/2012, de 30 de octubre, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad.</p>
<b>Comunidad Valenciana</b>	<p>Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana.                  Ley 3/2004, de 30 de junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación (regula la licencia municipal de ocupación).                  Decreto 151/2009, de 2 de octubre, del Consell, por el que se aprueban las exigencias básicas de diseño y calidad en edificios de vivienda y alojamiento.                  Orden de 7 de diciembre de 2009, por la que se aprueban las condiciones de diseño y calidad en desarrollo del Decreto 151/2009 de 2 de octubre (modificada por Orden 19/2010).</p>
<b>Extremadura</b>	<p>Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura.                  Decreto 10/2019, de 12 de febrero, por el que se regulan las exigencias básicas de la edificación destinada a uso residencial vivienda en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, así como el procedimiento para la concesión y control de la Cédula de Habitabilidad de las viviendas.</p>

<b>Galicia</b>	Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia. Decreto 29/2010, de 4 de marzo de 2010, por el que se aprueban las normas de habitabilidad de viviendas de Galicia (el Decreto 311/1992 suprimió la obligatoriedad de obtener la cédula de habitabilidad).
<b>Madrid</b>	Ley 2/1999, de 17 de marzo, de Medidas para la Calidad de la Edificación. Decreto 111/2018, de 26 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se suprime la cédula de habitabilidad en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Orden de 18 de abril de 1997, por la que se aprueban las Normas Técnicas de Diseño y Calidad de las Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid.
<b>Murcia</b>	Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia. Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia (se refiere a la Declaración responsable en primera y sucesivas ocupaciones).
<b>Navarra</b>	Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra. Decreto Foral 142/2004, de 22 de marzo, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas en la Comunidad Foral de Navarra (regula la cédula de habitabilidad).
<b>País Vasco</b>	Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda. Decreto 317/2002, de 30 de diciembre, sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado. ORDEN de 12 de febrero de 2009, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, por la que se aprueban las Ordenanzas de Diseño de Viviendas de Protección Oficial. Decreto 189/1997, de 29 de julio, por el que se suprime la cédula de habitabilidad.
<b>Rioja, La</b>	Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Decreto 28/2013, de 13 de septiembre, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En negro, normativa que contempla aspectos relacionados con la habitabilidad de la vivienda libre.

En gris, normativa que contempla aspectos relacionados con la habitabilidad exclusivamente de vivienda con algún tipo de protección.

En rojo, normativa que deroga algún medio para acreditar el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad.

En azul, normativa que regula algún medio para acreditar el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad.

FIG. 2/ Marco normativo en materia de habitabilidad en las CC. AA.

Fuente: Elaboración propia, basado en las normativas de las CC. AA.

Por otra parte, se recoge en la misma tabla aquella normativa autonómica que, vigente o no, contempló –ya fuera para regular o para derogar–, algún medio específico para acreditar el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad, que en la mayoría de los casos es la cédula de habitabilidad.

Antes de entrar en el análisis, debe resaltarse que cuando se haga referencia a la exigibilidad de las condiciones higiénicas de la Orden de 1944 en viviendas existentes, debe entenderse, sin perjuicio de algún parámetro que haya podido resultar de aplicación a los edificios construidos después de la entrada en vigor de la misma, por haberse contemplado en normas estatales, autonómicas o municipales aprobadas con posterioridad a aquella (p.e. exigencias relacionadas con la habitabilidad derivadas de la aplicación del CTE).

Una vez aclaradas estas cuestiones, se procede a exponer algunas conclusiones que pueden des-

prenderse directamente de la recopilación normativa reflejada en la tabla anterior y de su estudio.

PRIMERA. Se aprecia que, en la actualidad, tan sólo dos CC. AA. **no tienen aprobada normativa** relacionada con la exigencia de unas condiciones de habitabilidad para vivienda libre: se trata de Aragón y Castilla-La Mancha. En ellas sólo se han regulado aspectos relacionados con la vivienda protegida. En el caso de Aragón, aunque, como se verá, podría deducirse que al menos en vivienda existente serían exigibles los parámetros de habitabilidad de la Orden de 1944, al haberse suprimido la cédula de habitabilidad, tanto para primeras (D. A. 1ª del Decreto 60/2009) como siguientes ocupaciones (D.F. 1ª de la Ley 2/2014), no parece que haya instrumento que permita comprobar su cumplimiento, aparte de lo que corresponda evaluar mediante la Inspección periódica de edificaciones prevista en su legislación urbanística<sup>17</sup> y con los límites que ello conlleva. En Castilla-La Mancha ni siquiera puede aplicarse ya la Orden de 1944, pues la norma que eliminó

<sup>17</sup> Artículo 260 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido

de la Ley de Urbanismo de Aragón. «BOA» núm. 140, de 18/07/2014.

la cédula de habitabilidad, declaró, además, que era inaplicable la citada orden (artículo único y disposición derogatoria del Decreto 122/1988), de manera que, aunque también esta comunidad cuenta con Informe de Evaluación del Edificio, que incluye, entre otros, la valoración del estado de conservación, detallando las medidas

“...para mantener o recuperar las condiciones de habitabilidad o de uso efectivo según el destino propio del edificio...”<sup>18</sup>

habrá edificios en los que no haya norma estatal ni autonómica de referencia para evaluar dichas condiciones<sup>19</sup>.

SEGUNDA. En casi todas las CC. AA. **se han regulado parámetros específicos de habitabilidad para las viviendas**: unas con una misma norma aplicable en todas las viviendas, libres y protegidas (Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Navarra y La Rioja), y otras mediante normas diferenciadas para vivienda libre y de protección (Cantabria y País Vasco).

De todas ellas, llama la atención el caso de Galicia, donde, a pesar de regular estos parámetros, no se regula luego un instrumento específico para exigir su cumplimiento, o el del País Vasco, donde solamente se prevé un procedimiento para la declaración de inhabilitación en determinadas situaciones, como la de infravivienda. Tanto en Galicia como en el País Vasco, esta omisión puede implicar que, en la práctica, la comprobación periódica del cumplimiento de las condiciones de habitabilidad de las viviendas quede restringida a la que contemplen los instrumentos por ellas regulados para la evaluación de los edificios y con el límite que su normativa establezca, a saber, el IEE en Galicia<sup>20</sup> y la ITE en el País Vasco<sup>21</sup>.

TERCERA. En los casos de Andalucía, Castilla y León, Madrid y Murcia, si bien sus normas recogen que las viviendas deben cumplir unas condiciones de habitabilidad, no se desarrollan

parámetros al respecto, al menos para la vivienda libre, de lo que podría deducirse, de forma más o menos expresa, que en estas comunidades sería de aplicación aún la Orden de 29 de febrero de 1944. De ellas, en Andalucía (art. 1 del Decreto 283/1987) y en Castilla y León (art. 1 del Decreto 147/2000), al igual que sucede en Aragón, al suprimirse la cédula de habitabilidad, no parece que exista un instrumento para comprobar de forma periódica el cumplimiento de las condiciones mínimas, salvo que se considere, a estos efectos, la inspección técnica de edificios o instrumento similar, así como cuando se realicen obras que precisen de licencia municipal. Caso distinto es el de Madrid, donde si bien, como en estas últimas CC. AA., se elimina la cédula de habitabilidad (artículo único del Decreto 111/2018), la norma hace referencia en su preámbulo a otros títulos jurídicos (como la Inspección Técnica de Edificios), que no están siempre vinculados a la realización de obras y que, por tanto, parecen constituir –con sus limitaciones– el instrumento para exigir el cumplimiento de unas mínimas normas de habitabilidad en las edificaciones existentes, con alguna periodicidad. Sorprende el caso de Murcia, donde parece que la cédula de habitabilidad ha quedado sujeta a un procedimiento de declaración responsable cuyo control e inspección es responsabilidad del órgano municipal<sup>22</sup>, de manera que también en esta comunidad, podría entenderse que el único instrumento de control periódico de las condiciones de habitabilidad de las viviendas es el Informe de Evaluación de los Edificios, y con el alcance regulado para el mismo.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que sólo se exige cédula de habitabilidad en Asturias<sup>23</sup>, Baleares, Canarias, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Navarra y La Rioja<sup>24</sup>, mientras que en Andalucía, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, Madrid y País Vasco se ha eliminado ese documento como medio de acreditación de las condiciones de habitabilidad; en Murcia, como se ha expuesto antes, la primera ocupación

<sup>18</sup> Artículo 9.1.c) del Decreto 25/2019, de 2 de abril, por el que se regulan el Informe de Evaluación del Edificio y el Registro de Informes de Evaluación de Edificios en Castilla-La Mancha y se adoptan medidas en materia de vivienda protegida. «DOCM» núm. 72, de 11 de abril de 2019.

<sup>19</sup> En Castilla-La Mancha parece que sólo puede deducirse un parámetro de habitabilidad y es la superficie mínima de 30m<sup>2</sup>, dado que, de acuerdo con el art. 67 del Decreto 3/2004, de 20 de enero, de Régimen Jurídico de las viviendas con protección pública, se entiende que existe necesidad de vivienda, entre otras situaciones, cuando la vivienda tenga menos de 30m<sup>2</sup>.

<sup>20</sup> Capítulo II de la Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia, relativo al Informe de Evaluación de los Edificios o IEE «BOE» núm. 126, de 27 de mayo de 2019.

<sup>21</sup> Artículo 52 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, del País Vasco, relativo a la Inspección Técnica de Edificios (ITE) «BOE» núm. 166, de 13 de julio de 2015.

<sup>22</sup> Artículo 264 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia.

<sup>23</sup> En Asturias sólo se exige cédula de habitabilidad para segundas y posteriores ocupaciones, pues el Decreto 73/2018, en su artículo 5.3, estableció que “en todas las normas que regulan la cédula de habitabilidad de primera ocupación, se entenderá que este documento queda sustituido por la licencia municipal de uso.”

<sup>24</sup> El Decreto 28/2013 de La Rioja contempla que pueda sustituirse la cédula de habitabilidad por la licencia de primera ocupación, y la de sus renovaciones por la Inspección Técnica de Edificios, en aquellos municipios en los que esta esté implantada.

de edificaciones de nueva planta y sucesivas ocupaciones en edificios existentes ha quedado sujeta a declaración responsable, y en Valencia se ha regulado un instrumento equivalente a la cédula de habitabilidad, llamado "licencia municipal de ocupación" (art. 32 y siguientes de la Ley 3/2004).

CUARTA. Aunque se ha ido haciendo referencia en los párrafos anteriores a la aplicabilidad de los parámetros de habitabilidad establecidos en la Orden de 29 de febrero de 1944 en algunas CC. AA., conviene repararlo de forma independiente, a través de la referencia a esta norma en la propia normativa de aquéllas, y son nueve las que la contienen, ya sea sólo para señalar la evolución desde entonces y justificar los parámetros mínimos que se fijan a partir de esta Orden (Asturias), ya sea para permitir justificar la excepcionalidad de los parámetros mínimos que se fijan a las viviendas construidas con anterioridad a la entrada en vigor de esa normativa (Navarra), o para declarar su inaplicabilidad en el ámbito de su territorio (Castilla-La Mancha, Comunidad

Valenciana, Extremadura o La Rioja). Incluso en alguna C.A. se reconoce la citada Orden como la única norma para determinar los mínimos de habitabilidad (Castilla y León, Madrid y Murcia). En Andalucía y Aragón, aunque no se menciona la Orden, puede inferirse su aplicabilidad por no haberla derogado de forma expresa y no haber regulado parámetros de habitabilidad en el ámbito de sus competencias. En Galicia, también parece posible la exigencia de las condiciones de habitabilidad del año 1944 para las viviendas construidas antes de ese año, pues en esta comunidad, aunque se vienen regulando condiciones de habitabilidad desde 1989<sup>24</sup>, éstas sólo se aplicarían a las viviendas de nueva construcción, así como a las que fueran objeto de ampliación o rehabilitación, desde la entrada en vigor de la correspondiente normativa.

QUINTA. A modo de resumen, se recoge a continuación un esquema de la situación expuesta sobre el desarrollo de las condiciones de habitabilidad, la regulación de la cédula de habitabilidad

	Desarrolla condiciones de habitabilidad	Regula la Cédula de habitabilidad o similar	Medio periódico para acreditar la habitabilidad durante la vida del edificio	Periodicidad
Andalucía	P (1944)		Inspección Periódica	Según ordenanza
Aragón	P (1944)		Inspección Periódica	Según ordenanza pero 15 años máx
Asturias	M	*	Cédula de habitabilidad	Hasta revocación
Baleares			Cédula de habitabilidad	10 años
Canarias			Cédula de habitabilidad	Hasta revocación
Cantabria			Cédula de habitabilidad	-
C.-La Mancha	D		IEE	10 años
C. y León	N (1944)		ITE	10 años
Cataluña			Cédula de habitabilidad	1ª: 25 años / ss: 15 años
C. Valenciana	D	**	Licencia Municipal de Ocupación	10 años
Extremadura	D		Cédula de habitabilidad	10 años
Galicia	P (1944)		IEE	Según ordenanza pero 10 años máx
Madrid, C. de	N (1944)		IEE	10 años
Murcia, R de	N (1944)	***	IEE	10 años
Navarra, C. Foral de	M		Cédula de habitabilidad	1ª: 30 años / ss: 10 años / Prov: 9 meses
País Vasco		****	ITE	10 años
Rioja, La	D		Cédula de habitabilidad	1ª: 30 años / ss: 5 años / Prov: 1 año

**Leyenda**  
 SI  
 SI pero sólo para nuevas e intervenciones en existentes  
 NO  
 \* Sustituida la Cédula de Habitabilidad en 1ª ocupación por la licencia municipal de uso, pero exigible en siguientes ocupaciones  
 \*\* Licencia Municipal de Ocupación  
 \*\*\* Primera y siguientes ocupaciones sujetas a declaración responsable  
 \*\*\*\* Previsto un procedimiento de Declaración de inhabilitación, sin periodicidad  
 P (1944) Parece deducirse que aún pueden exigirse los parámetros de la Orden de 29 de febrero de 1944  
 N (1944) Se recoge en la normativa la aplicabilidad de la Orden de 29 de febrero de 1944  
 M Se menciona la Orden de 29 de febrero de 1944 a algún efecto  
 D Se declara inaplicable la Orden de 29 de febrero de 1944

Fig. 3/ Desarrollo de las condiciones de habitabilidad y medios para su acreditación.

Fuente: Elaboración propia basada en las normativas de las CC. AA.

<sup>25</sup> Antes del Decreto 29/2010, estuvieron vigentes otras normas autonómicas de habitabilidad en Galicia: Decreto 240/1989, de 19 de octubre, sobre la habitabilidad de las viviendas (DOG de 14 de noviembre de 1989) y Decreto 262/2007, de 20 de

diciembre, por el que se aprueban las normas del hábitat gallego (DOG de 17 de enero de 2008); el Decreto 311/1992, de 12 de noviembre, revisaba el Decreto de 1989 y suprimió la cédula de habitabilidad.

o instrumento similar como medio de acreditación de las mismas y la referencia en las distintas normas autonómicas a la normativa preconstitucional establecida en la Orden de 29 de febrero de 1944, del que se deduce, en la última columna, el instrumento que puede emplearse en cada comunidad para acreditar el cumplimiento de dichas condiciones, tomando en consideración si se regula, o no, la figura del informe de evaluación de los edificios, o instrumento similar, cuando en las CC. AA. no se regula cédula de habitabilidad o está derogada. No obstante, debe tenerse en cuenta la evidente limitación de esos informes para la comprobación de las condiciones de habitabilidad de las viviendas.

De la tabla resulta una posible clasificación de las CC. AA. en función de si han desarrollado, o no, condiciones de habitabilidad para vivienda libre.

En un primer grupo estarían las 6 comunidades que no han aprobado normativa de desarrollo con parámetros de habitabilidad: en todas ellas aún es aplicable la orden de 29 de febrero de 1944, salvo en Castilla-La Mancha donde, como hemos visto, resulta inaplicable. No obstante, parece que el cumplimiento de las condiciones establecidas en dicha Orden, sólo cabría evaluarse mediante los instrumentos de evaluación o inspección de los edificios regulados en su normativa autonómica, pues no tienen cédula de habitabilidad o instrumento similar para ello. Se trata de Andalucía, Aragón, Castilla-León, Madrid y Murcia.

En un segundo grupo, podrían incluirse 11 comunidades que han aprobado normativa de desarrollo con parámetros de habitabilidad: 9 de estas han regulado además algún instrumento para poder comprobar la acreditación del cumplimiento de las mismas. Así, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Navarra y La Rioja, han regulado la Cédula de Habitabilidad y Valencia, un instrumento similar, que han llamado Licencia Municipal de Ocupación. Alguna comunidad de estas últimas, contempla, de forma expresa, que pueda sustituirse la cédula de habitabilidad por la licencia de primera ocupación y la de sus renovaciones por la Inspección Técnica de Edificios en aquellos municipios en los que esta esté implantada (disposición adicional décima del Decreto 28/2013 de La Rioja). En el País Vasco,

aunque no existe cédula de habitabilidad como tal, sí contempla que el Ayuntamiento pueda comprobar el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad cuando lo considere necesario, y articula mecanismos para poder declarar la inhabilitación cuando no se cumplan (art. 41.1 y 61 de la Ley 3/2015). Por el contrario, en Galicia, donde, como se ha explicado, sólo se recogen condiciones de habitabilidad para las viviendas nuevas y para las existentes cuando sean objeto de ampliación o rehabilitación, no se ha regulado ningún instrumento para comprobar su cumplimiento (salvo lo que sea evaluable con su IEE<sup>26</sup>).

SEXTA. Por último y antes de pasar a analizar los parámetros que deben evaluarse en cada C.A. mediante el instrumento correspondiente en cada una para ese fin, conviene hacer un repaso rápido de la **vigencia y periodicidad** de cada instrumento.

Por un lado, hay Cédulas de Habitabilidad, como las de Baleares o la de Extremadura, que tienen una vigencia de 10 años. Idéntico plazo se deduce, en relación con el instrumento equivalente valenciano. En Cataluña la primera tiene una vigencia de 25 años y las siguientes de 15. En Navarra y La Rioja, la primera, salvo excepciones<sup>27</sup>, tiene una vigencia de 30 años y las siguientes de 10 y 5 años respectivamente, previendo ambas la concesión de cédulas provisionales con una duración de 9 meses y un año respectivamente, quedando condicionado su otorgamiento a la realización de obras de adecuación a las condiciones de habitabilidad dentro de ese plazo (art. 7 del Decreto Foral 142/2004 de Navarra y art. 7 del Decreto 28/2013 de La Rioja). Asturias, Canarias y Cantabria, no especifican ninguna vigencia determinada para las mismas, de lo que se deduce que mantienen sus efectos hasta su revocación en aquellas comunidades en las que está prevista su inspección.

Por otro lado, sólo queda analizar la periodicidad de los instrumentos de evaluación o inspección de los edificios regulados en la normativa autonómica, en aquellas CC. AA. en las que no se regula cédula de habitabilidad, que en la mayoría se establece en 10 años. Son Castilla La-Mancha, Castilla y León, Madrid, Murcia y País Vasco. Galicia también establece esa validez para su Informe de Evaluación, aunque permite a los ayuntamientos

<sup>26</sup> El artículo 6.1.a) de la Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia, no recoge de manera expresa que el informe de evaluación del edificio contemple la habitabilidad, pero establece que la evaluación del estado de conservación, incluya, entre otros, el estado general de las instalaciones, así como las patologías o deficiencias que puedan apreciarse con la inspección visual, lo que evidentemente supone inspeccionar algunos aspectos que inciden en la misma.

<sup>27</sup> En Navarra la primera cédula de habitabilidad tiene una vigencia de 10 años, en lugar de 30, cuando se refiera a viviendas existentes sin cédula de habitabilidad anterior y en renovaciones realizadas fuera de plazo (art. 7 del Decreto 142/2004) y el Decreto 28/2013 de La Rioja establece una vigencia de 5 años para la primera cédula de las viviendas construidas irregularmente, así como de las viviendas construidas con anterioridad a la entrada en vigor del citado Decreto.

tos establecer una menor mediante ordenanza municipal. En Aragón, donde se establecen 15 años como máximo, se permite, al igual que en Galicia, establecer una periodicidad menor mediante ordenanza municipal (como han hecho, por ejemplo, las 3 capitales provinciales, que han marcado 10). Y por último está Andalucía, que no determina ninguna periodicidad y que remite a lo que establezcan las eventuales ordenanzas municipales.

### 3. Principales parámetros de habitabilidad y cuantificación

De todo lo expuesto en el apartado anterior se deduce que los parámetros de habitabilidad que podrían exigirse en cualquier vivienda ubicada en Andalucía, Aragón, Castilla y León, Madrid y Murcia, así como las construidas en Galicia (antes de que se regularan por primera vez parámetros de habitabilidad en esta comunidad), son los que se establecieron con la Orden de 29 de febrero de 1944 y que se pueden resumir en los que se recogen en la tabla de la FIG. 4.

Como ya se anticipó al principio de este artículo, la situación normativa en esta materia en el resto de CC. AA. se caracteriza por una gran dispersión, tanto en cuanto a los parámetros considerados, como en cuanto a la cuantificación de los mismos, lo cual imposibilita su comparación

homogénea. Por ello, se ha llevado a cabo este necesario intento de homogeneización y síntesis, cuyo resultado se resume en el cuadro de la FIG. 5, el cual, debe entenderse con los matices que se señalarán en cada uno de los apartados de este epígrafe.

En cuanto a los parámetros que se han seleccionado para su comparación, debe tenerse en cuenta que, como se vió, hay multitud de aspectos que pueden afectar en la habitabilidad de las viviendas y que además, desde tan diversa normativa, podría resultar inviable intentar abarcarlos todos. Por este motivo, el presente estudio ha considerado necesario centrarse en el análisis de aquellos que afectan de forma individual a las viviendas y cuyo cumplimiento difícilmente puede alcanzarse mediante una reforma sencilla, como son la superficie mínima de la vivienda, algunas dimensiones críticas para el funcionamiento de las estancias, la altura, la iluminación y la ventilación<sup>28</sup>, así como las condiciones que deben cumplirse, en su caso, los espacios abuhardillados y los sótanos cuando albergan el uso residencial. En consecuencia, no se contemplarán aquellos aspectos que afectan al edificio en su conjunto, como los que se establecen para patios, escaleras, ascensores o garajes, ni aquellos que refiriéndose al interior de la vivienda, pueda lograrse su cumplimiento sin la necesidad de acometer una gran reforma, como los relativos a las instalaciones, el equipamiento o los suministros.

	Programa mínimo	Superf. mín.	Dimensiones mín.	Altura mínima	Buhardillas (h mín)	Ventilación	Sótanos
Cocinar (K)	14 m <sup>2</sup>	5 m <sup>2</sup>	-	2,50 m	1,20 m siempre que los m <sup>3</sup> alcancen los resultantes de aplicar las alturas mínimas	Ventilación directa al exterior de todas las piezas habitables: Sup ≥ 1/6 (≈16%) de la sup. de la habitación (Se permite ventilación de B a través de chimeneas)	Aislados, impermeabilizados y con iluminación en todas las habitaciones y desde la mitad de la altura
Estar (E)		10 m <sup>2</sup>	-				
Dormitorio (D)	10 m <sup>2</sup>	(2 camas) 6 m <sup>2</sup> (1 cama)	-				
Retrete (B)	1,5 m <sup>2</sup>	1,5 m <sup>2</sup>	-	2,20 m en casas aisladas y medio rural			
Pasillo	-		80 cm			Se admiten alcobas y ventilación a través de galerías, duplicando la sup. de ventilación (≈33%)	
Sup. Mín. Total	≈25,5 m <sup>2</sup>						

FIG. 4/ Parámetros de habitabilidad en la Orden de 29 de febrero de 1944.

Fuente: Elaboración propia basada en las normativas de las CC. AA.

<sup>28</sup> En este estudio sólo se contemplan las dimensiones de los huecos de iluminación y ventilación, sin llegar a analizar las condiciones de los patios de los que se sirven, pues la

complejidad en la definición de los mismos en la normativa autonómica bien podría constituir un estudio comparativo particularizado para los mismos.



Orden 1944	Viviendas	Sup Viv mínima	Programa mínimo	Dimensiones críticas en el programa mínimo	Pasillo mínimo	Alturas mínimas (m)	H mín en Buhardilla (m)	Iluminac	Ventilac	Sótano
Asturias	Todas	≈25,5 m <sup>2</sup>	(E+C+K)+D+B	-	80 cm	2,5/2,20	1,2		16%	Si
	Nvas/Interv	≈32,5 m <sup>2</sup>	(E+C+K+D)+B	Ø 3 m	90 cm (80 punt)	2,5/2,3/2,20	≈2,3<h<2,5 en 1/3	≈8%	Normat. aplicable	-
Baleares	Interv/Exist	≈23,5 m <sup>2</sup>	(E+C+K+D)+B	Ø 2,5 m	80cm	2,5/2,2/2,10	≈1,5<h<2,5 en 2/3	≈6%	Normat. aplicable	-
	Nvas/Interv	≈30 m <sup>2</sup>	(E+C+K)+D+B	Ø 2,4 m en E y Ø 2,4 m en D	-	2,5/2,20	1,5<h<2,5 en 1/5	10%	≈3,3%	-
Canarias	Existentes	26 m <sup>2</sup>	(E+C+K+D)+B	Ø 2,4 m	-	2,4/2,10	1,5<h<2,4 en 1/5	≈8,3%	≈2,7%	-
	Nvas/Interv	25 m <sup>2</sup>	E+C+K)+D+B	-	90 cm (75 punt)	2,5/2,20	h>1,5 y hm >2,2 en piezas complem	8% viv - 5% hab	4% viv-2,5% hab	-
	Existentes	22 m <sup>2</sup>	(E+C+K+D)+B	-	70 cm (60 punt)	2,2 en B	-	3%viv	1,5% viv	-
Cantabria	Nvas	30 m <sup>2</sup> (15,5 en apto)	(E+C+K)+D+B [(E+K)+B en apto]	Ø 2,7 m en E y Ø 2 x 2 m en D	80 cm	2,5/2,2/2,0*	-	8%	≈2,6%	No
	Intervenc	25 m <sup>2</sup> (15 m <sup>2</sup> en apto)	(E+C+K)+D+B [(E+K)+B en apto]	□ 2,4 x 2,4 m en E y □ 1,8 x 1,8 m en D	70 cm	2,5/2,2/2,0	-	8%	≈2,6%	-
Cataluña**	Existentes	≈21,5 m <sup>2</sup>	(E+C+K)+D+B	-	70 cm	2,25 de media	-	8%	≈2,6%	-
	Nuevas	36 m <sup>2</sup>	(E+C+K+D)+A+T+B	Ø 2,8 m en E y □ 2,6 x 2,6 m en D	100 cm	2,5/2,3/2,2 hasta 2,4 ó 2,2	1,5 m (hm >2,5)	≈12,5%	≈12,5%	-
Valencia	Intervenc	según obra	(E+C+K+D)+B	según obra	según obra	según obra	según obra	según obra	según obra	-
	Existentes 1984-2012	acreditar antigüedad	acreditar antigüedad	acreditar antigüedad	acreditar antigüedad	acreditar antigüedad	acreditar antigüedad	acreditar antigüedad	acreditar antigüedad	-
	Existentes (antes de 1984)	20 m <sup>2</sup> (15 si CH<1984)	(E+C+K+D)+B	□ 2,4 x 2,4 m en E y □ 1,8 x 1,8 m en D	-	1,9	-	≈6%	≈6%	-
	Nvas/Interv	30 m <sup>2</sup> (24 en "apto"; 15 +comunes en "alój")	(E+C+K)+D+B; (E+C+K+D)+B "apto" K+D+B "alój"	2 tipos de fig. inscribibles (libres de obst y para mob)	90 cm (80 punt)	2,5/2,2	-	10%-18%	3'3%-6%	-
Existentes 1989-2010	30 m <sup>2</sup> (24 m <sup>2</sup> en "apto")	(E+C+K)+D+B; (E+C+K+D)+B "apto"	figuras inscribibles no disponibles	90 cm (80 punt)	2,5/2,2	-	10%	≈3,3%	-	
	Existentes (antes de 1989)	30 m <sup>2</sup> (24 m <sup>2</sup> en "apto")	(E+C+K)+D+B; (E+C+K+D)+B "apto"	-	80 cm (70 punt)	2,4/2,2	-	10%	≈3,3%	-

Viviendas	Sup Viv mínima (m²)	Programa mínimo	Dimensiones críticas en el programa mínimo	Pasillo mínimo	Alturas mínimas (m)	H mín en Buhardilla (m)	Iluminac	Ventilac	Sótano
<b>Extremad.</b>									
Nvas/Interv	25 m²	(E+C+K+D)+B	Ø 1,2 m en cada espacio y 80 cm para muebles	100 cm	2,5/2,2 F en I	1,5	10%	5%	No
Existentes 2009-2019	25 m²	(E+C+K+D)+B	Ø 1,2 m en cada espacio	-	2,5/2,2	1,5	10%	5%	No
Existentes 1999-2009	35 m² (25 m² en estudios)	(E+C+K)+D+B [(E+C+K+D)+B en "est"]	Ø 2,4 m en E+C+K+D y Ø 1,20 m en B	-	2,5/2,2	1,5	10%	≈3,3%	No
Existentes (antes de 1999)	-	(E+C+K+D)+B	-	-	2,5/2,2	1,5	10%	≈3,3%	-
<b>Galicia</b>									
Nvas/Interv	≈39 m²	(K'+E)+A+T+B	□ 3,3x3,3m	100 cm (90 punt)	2,5/2,20 F en I	1,8 en 1/3	≈12,5%-16,6%	≈4,1%-5,5%	≈ no
<b>Navarra</b>									
Nvas/Interv	30 m²	(E+C+K)+D+B	□ 2,7 x 3,5 m en E y □ 2,5 m en D y Ø de 1,20 m en B	90 cm (80 punt)	2,4 (2,20 F en I) 2,2/2,0*	2,20	10% (8% F en I)	3,3% (2,6% F en I)	No
Existentes	≈21,5 m²	(E+C+K)+D+B	Ø 2 m en E y □ 2 m en D	70 cm	Hm>2,1/2,0/1,9	1,9	8%	2,6%	No
<b>País Vasco</b>									
Todas	36 m²	(E+C+K)+D+B	-	-	2,2	1,5 y Hm>2,2	10%	3,3%	≈ no
<b>La Rioja</b>									
Nvas/Interv	30 m²	(E+C+K)+D+B; [(E+C+K+D)+B en la viv. estudio]	Ø 3 m en E+C y □ 2,8 x 2,8 m en D	90 cm	2,4/2,2	-	10%	5%	No
Existentes	25 m²	(E+C+K)+D+B	-	70 cm	2,2	-	10%	5%	No

Leyenda:  
 E: espacio para estar; C: espacio para comer; K: espacio para cocinar; D: espacio para dormir; B: espacio para almacenaje; T: espacio para el tendido o secado de ropa.  
 'D' o 'K': espacio independizable para dormir o cocinar respectivamente.  
 ≈XX: valor que se ha deducido de otros parámetros por no estar contemplado de forma expresa en la normativa.  
 2,0\* esta altura mínima resulta inaplicable por estar por debajo del parámetro exigido en la normativa básica de edificación (el DB-SUA 2 del CTE exige 2,10m de altura mínima libre de paso).  
 F en I: Se admite alguna flexibilidad en intervenciones.  
 \*\* En Cataluña, para la obtención o renovación de la cédula de habitabilidad de las viviendas construidas entre 1984 y la entrada en vigor del Decreto 141/2012, se deben reunir y acreditar los requisitos técnicos de habitabilidad que eran aplicables en la fecha de obtención de la licencia de obras y que se recogen en los Decretos 349/1983, 274/1995, 314/1996, 259/2003 y 55/2009.

Fig. 5/ Comparativa de parámetros de habitabilidad analizados.

Fuente: Elaboración propia basada en las normativas de las CC. AA.

### 3.1. Superficie mínima

A grandes rasgos se puede observar que la dispersión de la superficie mínima que debe tener una vivienda para poder ser destinada al uso residencial en España es enorme, yendo desde los 35 m<sup>2</sup> exigibles a las viviendas construidas entre 1999 y 2009 en Extremadura, o los 36 m<sup>2</sup> que se exigen en el País Vasco y en las viviendas nuevas de Cataluña, e incluso los 39 m<sup>2</sup> que se exigen en Galicia, hasta los parvos 15 m<sup>2</sup> o 15,5 m<sup>2</sup> que se admiten para la unidad de alojamiento<sup>29</sup> en Valencia, los apartamentos<sup>30</sup> en Cantabria o excepcionalmente en Cataluña, cuando la vivienda hubiera obtenido la cédula de habitabilidad con anterioridad al 11 de agosto de 1984. Esto supone una dispersión de aproximadamente un 50% de la superficie de 25,5 m<sup>2</sup> exigible con base en la norma de 1944.

Sin embargo, también puede observarse que muchas comunidades coinciden en exigir 30 m<sup>2</sup>, al menos, en las viviendas de nueva construcción; se trata de Islas Baleares, Cantabria, Navarra y La Rioja. También en Castilla la Mancha podría deducirse que adopta de alguna manera este parámetro, pues es la superficie por debajo de la cual se entiende que existe necesidad de vivienda<sup>31</sup>. Valencia exige también esta superficie tanto para las viviendas nuevas como para las existentes, permitiendo reducirla hasta 24 m<sup>2</sup> en la tipología que denomina “vivienda-apartamento”<sup>32</sup>. En Baleares se reduce la superficie mínima para las viviendas existentes hasta 26 m<sup>2</sup>; y 25 m<sup>2</sup> es la superficie exigida por Canarias y Extremadura para las viviendas de nueva construcción, así como por esta última comunidad para las viviendas que se construyeron entre 2009 y 2019 y para los “estudios”<sup>33</sup> que se edificaron entre 1999 y 2009 en la misma. Cantabria, aunque para las viviendas existentes en las que no se lleve a cabo ninguna intervención reduce la superficie mínima a 21,5 m<sup>2</sup>, también exige 25 m<sup>2</sup> como mínimo para las que resulten de una rehabilitación. Por último, cabe mencionar la similitud en la superficie exigida para las viviendas existentes por parte de Asturias, Canarias, Navarra y Cataluña que son de 23’5, 22, 21’5 y 20 m<sup>2</sup> respectivamente.

### 3.2. Programa mínimo

Todas las normas analizadas hacen referencia a una composición mínima de estancias que permitan satisfacer unas funciones dentro de la vivienda. A veces esta composición varía en función de si la vivienda ya existe, si se va a intervenir en ella o de si se va a construir de nueva planta. Incluso puede ser en función de la tipología de vivienda. Para poder comparar los programas mínimos regulados en las diferentes normas ha sido necesario identificar las distintas funciones consideradas en las mismas con alguna de las siguientes: estar, comer, cocinar, dormir, higiene, almacenaje y tendido de ropa.

Lo primero que debe observarse es que absolutamente todas contemplan que toda vivienda cuente con una cámara higiénica independiente.

En cuanto al resto de funciones, la combinación más frecuente es la de exigir, como mínimo, una estancia para las funciones de estar, comer y cocinar y otra para dormir. Esta combinación, que tiene su antecedente en la Orden de 1944, es la que se recoge para las viviendas en Navarra y País Vasco, así como para las viviendas nuevas y las intervenciones en las existentes en Baleares y en Canarias. También ésta ha sido la opción elegida en Cantabria, salvo para los “apartamentos” que se construyan nuevos o que resulten de una intervención, en los que sólo se exige un espacio para estar y comer separado del baño. Valencia también se decanta por ese programa que exige espacios diferenciados para estar y dormir como el mínimo para cualquier vivienda, salvo que se acojan a la tipología de “apartamento”, en las que se permite una única estancia para las funciones de estar, comer, cocinar y dormir, o que se trate de “alojamientos”, contruidos al amparo de la normativa vigente y en los que basta con que tengan un espacio para cocinar y otro para dormir. En La Rioja también se plantea con carácter general esa combinación para todas las viviendas salvo para la que denomina “vivienda-estudio”, en la que el dormitorio puede estar incorporado a la sala de estar.

<sup>29</sup> La figura de alojamiento se introdujo en Valencia con el Decreto 151/2009, en cuyo artículo 3 se define el concepto de edificio para alojamiento como “un edificio en el que se agrupan diferentes espacios que permiten el desarrollo de todas las funciones humanas indicadas en este decreto. Estos edificios disponen de una parte de espacios de uso privativo, que se denominan unidades de alojamiento, y otra de servicios comunes de los residentes, debiendo cumplir lo establecido en esta disposición y en su normativa de desarrollo.”

<sup>30</sup> El Decreto 141/1991 de Cantabria recoge condiciones de habitabilidad diferenciadas para las viviendas y para los “apartamentos”.

<sup>31</sup> Artículo 67 del Decreto 3/2004, de 20 de enero, de Régimen Jurídico de las viviendas con protección pública.

<sup>32</sup> La figura de vivienda-apartamento se define en el Decreto 151/2009 valenciano como “la vivienda en la que las funciones humanas se desarrollan en espacios no compartimentados, habiendo al menos un recinto compartimentado para la higiene, que podrá contener exclusivamente el espacio para la evacuación fisiológica.”

<sup>33</sup> El Decreto 195/1999 de Extremadura reconocía excepciones, e incluso alguna condición diferente de las establecidas para las viviendas, para lo que denominaba “estudios”, en los que según el artículo 3 “la función de dormir” se podía realizar “en un mismo espacio junto con el estar y cocina”

Extremadura, Asturias y Cataluña siempre han contemplado la posibilidad de atender en un único espacio las funciones de estar, comer, cocinar y dormir, la cual, aparte de las situaciones puntuales señaladas en Valencia y en La Rioja, también se permite en las viviendas existentes de Baleares y Canarias. Debe mencionarse aquí la particularidad que contemplan Asturias y Cataluña, pues prevén que el espacio que reúna las funciones de convivencia y privacidad permita siempre la compartimentación de una habitación sin que la sala de estar ni la habitación pierdan sus requisitos obligatorios.

Por último, cabe señalar el caso aislado de Galicia, donde además de cuarto de baño independiente que, como dijimos, se exige en cualquier normativa, el programa mínimo contempla

“una estancia más una cocina”

y además,

“un lavadero, un tendedero y un espacio de almacenamiento general” (apartado I.A.2.3 del Decreto 29/2010)

Galicia permite integrar la cocina en un único espacio con la estancia mayor, siendo la superficie de dicho espacio

“como mínimo la suma de las superficies mínimas establecida para cada una de dichas piezas”.

Galicia, por tanto, parece permitir también realizar las funciones de comer y dormir en ese único espacio previsto para estar y cocinar.

### 3.3. Condiciones dimensionales

Un aspecto que ha evolucionado bastante en casi todas las normas autonómicas que han regulado parámetros de habitabilidad, respecto de la norma preconstitucional, es la exigencia, no sólo de unas superficies mínimas a cada estancia, sino también de unas condiciones dimensionales, de manera que, salvo País Vasco y Canarias, todas prevén la inscripción de determinadas figuras o condiciones similares –como distancia entre paramentos o espacio alrededor del mobiliario– en las distintas estancias, con el objeto de garantizar una utilización adecuada de las mismas en función de su uso.

Dado que, como se ha visto, el programa mínimo permite reunir, en la mayoría de los casos, casi todos los usos en un único espacio, y que esta situación es la que condiciona la vivienda mínima, parece innecesario comparar las superficies exigibles a las estancias cuando están

separadas, de manera que este análisis se centrará sólo en los parámetros dimensionales adoptados por las distintas CC. AA. aplicables al programa mínimo.

De este estudio puede deducirse que también en este aspecto las distintas normas sufren una dispersión enorme, pues hay, desde normas que evitan fijar condiciones dimensionales para las viviendas existentes antes de alguna fecha, como Cantabria, Valencia, Extremadura o La Rioja, hasta las que exigen incluso dos figuras inscribibles de unos 2m, de lado o de diámetro, en estancias distintas, como Cataluña o Navarra. Mención aparte merece el caso de Valencia, pues la Orden de 7 de diciembre de 2009 define en su artículo 3 dos tipos de figuras inscribibles en cada espacio, y que define de la siguiente manera:

“2. En las habitaciones o recintos deberán poder inscribirse dos tipos de figuras mínimas:

a) Las figuras libres de obstáculos, que permitan la circulación por la vivienda. Estas figuras se pueden superponer entre sí, si las funciones se agrupan en el mismo recinto.

b) Las figuras para mobiliario que permitan la ubicación de muebles en la vivienda. Estas figuras no se pueden superponer con ninguna otra figura, por estar destinada cada una a su mobiliario específico. El abatimiento de las puertas puede invadir la figura libre de obstáculos y las figuras para mobiliario.”

Asimismo, la dimensión de 80cm de ancho del pasillo mínimo que fijó la Orden de 1944, ha sufrido también mucha variación, llegando a admitirse pasillos de hasta 70cm de ancho en viviendas existentes, como en La Rioja, Navarra, Cantabria o Canarias, mientras que, en otras, como Cataluña o Extremadura, se exigen pasillos de hasta 1m de ancho en las viviendas de nueva construcción. Contrasta la exigencia tan alta en estas dos últimas CC. AA. para las viviendas nuevas, cuando para las existentes no fijan siquiera un mínimo. Por último, cabe señalar que Baleares y el País Vasco no hacen referencia a este parámetro en sus respectivas normativas.

Otra dimensión crítica resulta la altura mínima que deben tener las estancias para poder ser consideradas habitables y aquí ninguna C.A. ha elevado la exigencia por encima de la de la norma del año 1944, según la cual:

“La altura de todas las habitaciones medida del pavimento al cielo raso, no será inferior a 2,50 metros en el medio urbano”

Es cierto que esta norma permitía reducir esta altura hasta 2,20m

“en las casas aisladas y en el medio rural.”

De acuerdo con ello, casi todas las CC. AA. contemplan este mínimo de 2,20m, tanto para viviendas nuevas, como para las existentes, aunque normalmente asociado sólo a algunos espacios (generalmente en pasillos, vestíbulos, baños y tendedores) o a un porcentaje máximo de la superficie útil de las estancias. Sólo el País Vasco ha adoptado esta altura de 2,20 como la mínima admisible en toda la superficie de la vivienda.

Otras, como Asturias y Baleares, permiten una altura de hasta 2,10m, ya sea de forma puntual bajo elementos estructurales o de instalaciones en algunas habitaciones de las viviendas existentes, o en un porcentaje máximo de toda la superficie útil.

Aparte del caso del País Vasco, las comunidades más laxas en cuanto a la altura mínima exigida resultan ser Cataluña, —donde se admite 1,90m de altura en las viviendas construidas o que hubieran obtenido la cédula antes del 11 de agosto de 1984— Cantabria, donde se llegan a admitir 2,00m<sup>34</sup> incluso en las viviendas nuevas bajo arcos y vigas, y Navarra, en donde también se permite esta altura de forma puntual, tanto en las viviendas nuevas como en las existentes, permitiendo incluso alturas más bajas en estas últimas:

“1. Para el cómputo de las superficies mínimas previstas en el artículo anterior, se contemplará únicamente la parte de la superficie útil que cuente con una altura libre mayor o igual que 1,90 m, siempre que la altura media del local supere los 2,10 m.

2. Los elementos de circulación de la vivienda tendrán una altura mínima de 2 m. La altura mínima de paso bajo marcos, dinteles, vigas, o similares será de 1,90 m.” (art. 12 del Anexo I del Decreto Foral 142/2004).

Por último, cabe señalar la reducción admitida por dos CC. AA. con respecto a la exigencia generalizada de 2,50m recogida al menos para las viviendas nuevas por el resto, salvo en el País Vasco: se trata de Navarra y La Rioja, donde las viviendas nuevas pueden tener 2,40m de altura.

### 3.4. Buhardillas

La Orden de 1944 permitía en su apartado 7º viviendas que tuvieran “habitaciones abuhardilladas” en las que la altura de los paramentos

verticales fuera como mínimo de 1,20 metros y la cubicación mínima de cada una de ellas no fuera inferior a la resultante de aplicar las normas de superficie y altura fijadas para cada uso. Muchas CC. AA. han previsto esta posibilidad de habitar el espacio bajo cubierta, pero en general han elevado el nivel de exigencia, pues muchas no permiten reducir la altura de las estancias por debajo de 1,5m.

Así, Asturias permite una altura de forma creciente desde ese 1,5m en 2/3 de la superficie útil mínima de las piezas habitables, aunque sólo en intervenciones en viviendas o edificios ya existentes.

Baleares admite esa altura mínima de 1,5m en todas las viviendas bajo cubierta a partir de una cierta inclinación (5%), hasta en el 20% de la superficie de las dependencias, siempre que pueda inscribirse la figura que corresponda en la parte con la altura libre mínima señalada para cada uso.

Canarias sólo admite ese límite en piezas complementarias y siempre que la altura media de la pieza alcance los 2,20m exigidos en las mismas.

En los espacios bajo cubierta con pendiente igual o superior a 45º, construidos desde la entrada en vigor de la norma vigente en Cataluña, sólo computa la superficie útil interior con altura de 1,5m como mínimo y el valor medio de la altura mínima en estos espacios no debe ser inferior a 2,5m.

Extremadura sólo se refiere a la altura de 1,50m para definir la superficie útil, debiéndose descontar en su cómputo la que sea inferior a esa altura. No obstante, la superficie mínima de cada estancia debe alcanzar las alturas mínimas establecidas para cada una.

País Vasco, por su parte, además exige que la altura media del espacio, cuando sea abuhardillado, sea como mínimo de 2.2m.

Por último, Galicia y Navarra, aunque consideran habitables las piezas abuhardilladas o con techos inclinados, son muy exigentes en su definición. Así pues, Galicia fija la altura mínima en estas piezas en 1,80m para el cómputo de la superficie útil, y además el volumen de las mismas no debe ser inferior al resultado de multiplicar la superficie mínima fijada para su uso, por la altura que les corresponda en atención al mismo. Por su parte, Navarra no permite computar, a efectos de

<sup>34</sup> La altura mínima de 2,00m contemplada en la normativa cántabra y navarra no resulta aplicable por ser menos exigente que la establecida a nivel básico estatal mediante el CTE, que exige

una altura libre de paso en zonas de circulación, como mínimo de “2,10m en zonas de uso restringido”, entre el que se encuentra el interior de las viviendas.

superficie mínima, aquella por debajo de 2,2m, si se trata de nuevas, o de 1,90m, si se trata de existentes, cuando hay techos inclinados con una pendiente superior al 30%.

### 3.5. Sótanos

La Orden de 1944 permitía de forma expresa

“autorizar viviendas en nivel inferior al de la calle en terrenos situados en el medio urbano” (apartado 8º).

siempre y cuando se encontrasen aisladas del terreno natural por cámara de aire o capa impermeable, contasen con muros y suelos impermeabilizados mediante materiales hidrófugos adecuados, y todas sus habitaciones tuvieran iluminación directa.

En contraposición a esto, algunas CC. AA. han impedido en sus normas esta posibilidad. Así, Navarra, La Rioja y Extremadura lo prohíben expresamente, aunque esta última lo ha hecho con algún matiz distinto en cada una de las normas que ha ido aprobando a lo largo de los años. Así, la norma de 1999 no permitía

“viviendas situadas en planta sótano o semisótano” (Norma 4.1 del Anexo I del Decreto 195/1999).

El decreto extremeño de 2009 no permitía construir

“viviendas ni piezas habitables situadas en planta sótano o semisótanos” (apartado 3.1 del Anexo I del Decreto 113/2009)

Y el más reciente no permite

“viviendas en su totalidad en planta sótano ni semisótano” (apartado 1 del Anexo I del Decreto 10/2019),

No obstante, nada se dice al respecto en Extremadura sobre las construidas antes de 1999, de lo que se deduce que pueden existir viviendas en sótanos o semisótanos, siempre y cuando cumplan las mínimas exigencias de iluminación y ventilación previstas para las mismas.

Cantabria sólo prohíbe las viviendas en sótano o en semisótano para las de nueva construcción.

Por último, de la normativa gallega y vasca parece deducirse que no se permiten viviendas bajo rasante, pues Galicia recoge que las

“Viviendas ubicadas en planta baja, cuando no exista sótano bajo ellas, deberá garantizarse el aislamiento de estas con respecto al terreno

mediante una cámara de aire, convenientemente ventilada” (Norma I.A.5 del Anexo I del Decreto 29/2010).

Por su parte, el País Vasco prevé que

“En el caso de existir viviendas en planta baja, se deberá asegurar el aislamiento térmico e impermeabilización por medio de materiales hidrófugos y aislantes adecuados” (apartado 8 del Anexo IV del Decreto 317/2002).

En ambos casos parece posible concluir que sólo se permiten viviendas a partir de ese nivel de planta baja.

### 3.6. Iluminación y Ventilación

Es llamativa la reducción que ha sufrido el nivel de exigencia relativo a las condiciones de iluminación y ventilación en casi todas las CC. AA., en relación con las que se establecieron con la Orden de 1944, donde para toda pieza habitable se exigía, como mínimo

“ventilación directa al exterior por medio de un hueco con superficie no inferior a 1/6 de la superficie de la planta.”

Nada se dijo en aquella orden acerca de la iluminación, pero se entiende que, a diferencia de las normas autonómicas en las que casi siempre se establece la exigencia de ventilación en función de la de iluminación, aplicaría la misma exigencia para ambos.

Esto se traduce en que, aparte de la excepción contemplada para baños y retretes, a los que se permitía ventilar mediante chimeneas (apartado 4º de la Orden de 1944), la exigencia de la orden suponía huecos de ventilación en todas las habitaciones con una superficie mínima del 16'6% de las mismas.

Pues bien, la mayoría de normas autonómicas han fijado unas condiciones mucho menos exigentes. Por ejemplo, Canarias, aunque para las viviendas nuevas exige que

“el conjunto de huecos de iluminación de una vivienda equivaldrá al menos al 8% de su superficie interior, siendo practicable al menos la mitad de mismo.” (Anexo I del Decreto 117/2006)

para las existentes (Anexo II del Decreto 117/2006), sólo exige que cuenten con huecos abiertos a exterior o patio que sumen

“una superficie equivalente de al menos un 3% de la superficie interior de la vivienda”

donde el hueco de ventilación sea la mitad del disponible para iluminación.

Esto supone que en las viviendas existentes en Canarias basta con que, del hueco, sea practicable una parte equivalente al 1,5% de la superficie de la habitación.

Casi la totalidad del resto de CC. AA. establecen una exigencia similar a la establecida en la norma canaria para viviendas nuevas. Así, por una parte prevén huecos de iluminación con una superficie de entre un 8 y un 10%<sup>35</sup> de la superficie de la vivienda, y por otro, que dichos huecos cuenten con alguna parte practicable para ventilación, cuya superficie oscila desde un 2,6% a un 5,5% de la superficie total de la vivienda.

Mención aparte merece Galicia, pues es la única que mantiene la exigencia de 1/6 (16,6%) de la superficie útil de la pieza para la superficie mínima de iluminación, aunque sea sólo en algunas situaciones, como cuando la pieza se ilumine a través de galerías o de una terraza cubierta, permitiendo rebajar la exigencia a 1/8 (12,5%) cuando el espacio se ilumine a través de un hueco al exterior o patio.

Cataluña resulta también algo más exigente que el resto, al menos en cuanto a las viviendas de nueva construcción, pues en su Decreto 141/2012 señala que los espacios de uso común y las habitaciones de las viviendas de nueva construcción

“deben tener ventilación e iluminación natural directa desde el exterior mediante aperturas de una superficie no inferior a 1/8 de su superficie útil” (apartado 3.9 del Anexo 1).

Por último, cabe mencionar la normativa valenciana, que eleva la exigencia incluso por encima de la preconstitucional, para aquellas piezas de viviendas nuevas que, teniendo más de 4m de profundidad, se iluminen a través de patios, exigiendo en estos casos que los huecos de iluminación tengan una superficie del 18% de la superficie útil del recinto iluminado. Para la ventilación exige que éstos sean practicables, al menos, en la tercera parte de la superficie del hueco de iluminación, lo que supone también un límite más exigente que el establecido en la mayoría de las CC. AA. y que también Cataluña coincide en exigir para las viviendas existentes.

<sup>35</sup> Tan sólo Asturias y Cataluña prevén un porcentaje de iluminación inferior al 8 o 10%, pero exclusivamente para las viviendas existentes.

## 4. Exigibilidad de los parámetros de habitabilidad

En el cuadro de la FIG. 6 se recoge el alcance de la fijación de los parámetros de habitabilidad en la normativa de las CC. AA. en materia de vivienda y las situaciones concretas en las que se exige acreditación de su cumplimiento, relacionadas con los contratos de suministros y las transmisiones. Asimismo, se refleja la existencia o no de procedimiento infractor y sancionador en cada caso.

### 4.1. Alcance de los parámetros

Tal y como se justificó en el apartado donde se analizó el marco normativo vigente, en las CC. AA. donde no se ha aprobado normativa de desarrollo con parámetros de habitabilidad, tanto en las viviendas nuevas como en las existentes, resultan aplicables aquellos parámetros de la Orden del 44 sobre los que no haya habido regulación posterior, salvo en Castilla-La Mancha, donde, como se ha visto, se dejó inaplicable la misma.

Del grupo de CC. AA. que fijan parámetros de habitabilidad mediante normativa propia, con la salvedad de Galicia, que sólo fija condiciones de habitabilidad para las nuevas y las que sean objeto de ampliación o rehabilitación, todas las demás establecen parámetros que afectan tanto a la vivienda nueva como a la existente y a las intervenciones que se hagan sobre esta última.

Para las intervenciones en edificios existentes, muchas CC. AA. establecen como referencia los niveles fijados para las viviendas nuevas. Se trata de Baleares, Extremadura, La Rioja, Canarias, Galicia y Navarra, habilitándose tan sólo en las tres últimas<sup>36</sup>, como veremos en el siguiente epígrafe, alguna flexibilidad. También en Extremadura se dispone una pequeña tolerancia en cuanto a la posibilidad de mantener las alturas existentes en rehabilitación si se justifica debidamente.

Asturias también puede incluirse en este primer grupo de CC. AA. que fijan como referencia para las intervenciones los parámetros de la obra nueva, aunque también con cierta flexibilidad, pues establece unas normas de habitabilidad para obra nueva y otras distintas para las intervencio-

<sup>36</sup> El art. 3.1 del Decreto 113/2009 de Extremadura, también preveía alguna flexibilidad para las intervenciones, pero en el último decreto extremeño que regula esta materia (Decreto 10/2019), ha desaparecido esta previsión.

	Parámetros			Situaciones				Infracciones previstas de forma específica en la normativa en materia de vivienda para las situaciones señaladas en las columnas anteriores	Sanción (en miles de €)
	Viviendas	Sup. Viv mínima (m <sup>2</sup> )	Programa mínimo	Para suministros		En transmisiones			
				1ª Ocupación	2ª y posteriores ocupaciones	1ª Ocupación	2ª y posteriores ocupaciones		
Andalucía	*	*	*	U	-			Muy grave: Arrendar transmitir o ceder sin cumplir seguridad Grave: Arrendar transmitir o ceder sin cumplir habitabilidad	1-9 1-6
Aragón	*	*	*	U	-	-	-	-	-
Asturias, P. de		F			-			-	-
Baleares					-			Leve: vender alquilar o ceder sin cédula o no tener cédula Muy grave: Dar servicios sin 1ª oc	0,06-3 30-90
Canarias		F						Grave: Dar servicios sin cédula y Arrend transm o ceder sin cumplir habitab	3-150
Cantabria								No tener cédula en vigor; Ocupar, arrendar o vender sin cédula	Medidas coercit.
C.-La Mancha	-	-	-	U	-	-	-	-	-
C. y León	*	*	*		-	-	-	Muy grave: Dar suministros sin 1ª ocupac.	15-90
Cataluña		F	X					Grave: contratar suministros Muy grave: Arrend transm o ceder	9-90 90-900
Comunidad Valenciana			X					Grave: vender o alquilar Muy grave: contratar suministros	0,6-3 3-30
Extremadura		F	X					Leves, Graves o Muy graves	0,4-4 4-40 40-200
Galicia		F	X		-		-	Grave: da suministros sin 1ª oc Muy grave: transm/cesión de uso sin 1ª oc	3-30 30-600
Madrid, C de	*	*	*			-	-	-	-
Murcia, R. de	*	*	*	U	-	-	-	-	-
Navarra, C.F.		F						Leve: dar suministros sin cédula de hab. Grave: no renovar la cédula de hab.	0,3-3 3-30
País Vasco					-	-	-	Grave: dar suministros sin 1ª ocupac.	3-20
Rioja, La			X					Leve: transm o alquilar sin cédula de hab. Muy grave: dar suministros sin cédula	0,1-0,5 2,5-100

**Legenda**

■ Parámetros de más a menos exigentes en función de la intensidad del color (más exigente más fuerte).

\* Puede deducirse que sólo aplicarían parámetros de la LOE y CTE en las viviendas construidas desde su entrada en vigor, y los parámetros de la Orden de 29 de febrero de 1944 en el resto o en lo no establecido en la LOE y CTE. Se contempla algún grado o trámite de flexibilidad.

F Aplicables distintos niveles de exigencia en función de la antigüedad de la vivienda.

■ Obligación prevista tipificada como infracción y con sanción (en normativa de vivienda).

■ Obligación prevista, sin tipificar como infracción y por tanto, sin sanción (en normativa de vivienda).

U Obligación contemplada en normativa autonómica en materia de urbanismo.

Fig. 6/ Exigibilidad de los parámetros de habitabilidad

Fuente: Elaboración propia basada en las normativas de las CC. AA.



nes en viviendas o edificios ya existentes, pero luego señala que en las obras de rehabilitación

“debe haber un criterio de mejora sobre las condiciones existentes, partiendo de un mínimo que siempre se debe cumplir (vivienda mínima) y tratando de alcanzar en lo posible las condiciones de obra nueva” (introducción del Anexo II del Decreto 73/2018).

Otras CC. AA., como Cantabria, Cataluña o Valencia, van más allá, y establecen parámetros algo menos exigentes que los aplicables a la vivienda nueva, para las intervenciones.

En Cantabria, mediante el Decreto 141/1991, se fijaron en un mismo anexo, mediante diferentes apartados, unas condiciones exigibles para las viviendas de nueva planta (apartado A), y otras algo menos exigentes para las viviendas resultantes de una rehabilitación (apartado B).

En Cataluña, incluso se llegan a concretar distintos niveles de exigencia en función del tipo de intervención. Así, el Decreto 141/2012 recoge, en un Anexo I, los parámetros de habitabilidad para las viviendas nuevas, y en un Anexo II, los exigibles a las existentes antes del 11 de agosto de 1984<sup>37</sup>. Por otra parte, en un Anexo IV se identifican diversos tipos de intervenciones, ya sean de rehabilitación o de gran rehabilitación, remitiendo, en cada caso, al cumplimiento del Anexo I o II y estableciendo excepciones para determinados parámetros. Por ejemplo, para derribos con mantenimiento de fachada, exige el cumplimiento del Anexo I, permitiendo una altura libre de hasta 2,40 m en lugar de 2,50 m exigibles en edificación nueva; para el aumento de la superficie útil de las viviendas, sin afectar la estructura, exige el cumplimiento del anexo II, siempre y cuando, los dormitorios tengan como mínimo 6 m<sup>2</sup>, en lugar de 5 m<sup>2</sup>. Todo ello, como se verá en el apartado siguiente, bajo unos criterios de flexibilidad concretos.

En Valencia, la Orden de 2009 contiene un Anexo I con requisitos para viviendas nuevas (Capítulo I), y otros menos exigentes para los edificios de

viviendas que sean sometidos a rehabilitación (Capítulo IV). No obstante, esta distinción apenas supone una diferencia apreciable en la habitabilidad de unas y otras, a los efectos de este estudio, puesto que para el interior de estas últimas se contempla alcanzar los mismos parámetros fijados para el interior de las nuevas.

Para las viviendas existentes, en las que no se vaya a acometer intervención alguna, hay CC. AA. que fijan parámetros iguales para todas las viviendas, independientemente de cuando fueran construidas. Son Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria<sup>38</sup>, y Navarra. Pero otras reconocen distintas situaciones en función de aquel momento y de la normativa que consecuentemente les fuera de aplicación. Así, Cataluña, en su Decreto 141/2012, diferencia entre las viviendas preexistentes construidas con anterioridad al 11 de agosto de 1984<sup>39</sup>, para las que fija unas condiciones en su Anexo II, y las construidas entre esa fecha y la entrada en vigor del citado Decreto, para las que

“serán de aplicación las condiciones de habitabilidad reguladas por el decreto de habitabilidad vigente en la fecha de finalización de la construcción de las viviendas” (D.T.3<sup>a</sup>)

También Valencia, en su Decreto 151/2009 (disposición adicional segunda), contempla la aplicación de distintos parámetros para las renovaciones de licencias de ocupación. Por un lado, para las viviendas que pidieron la licencia de obras antes del 23 de septiembre de 1989, recoge que les serán de aplicación los parámetros que se fijaron en la Orden de 22 de abril de 1991<sup>40</sup>, para la vivienda existente. Por otra parte, a las viviendas construidas entre esa fecha (23/09/1989) y el 7 de enero de 2010, en la que entró en vigor el Decreto 151/2009, serían de aplicación los parámetros fijados en la citada Orden para viviendas nuevas. Más tarde, la Orden de 7 de diciembre de 2009, en desarrollo del Decreto 151/2009, estableció los parámetros exigibles en viviendas que se construyeran a partir de la entrada en vigor de este último.

<sup>37</sup> A las viviendas construidas en Cataluña entre 1984 y 2012, les son exigibles las condiciones de habitabilidad aprobadas con los Decretos dictados al efecto (Decretos 346/1983, 274/1995, 314/1996, 259/2003 y 55/2009).

<sup>38</sup> En Cantabria, mediante el Decreto 141/1991, se fijan unas condiciones menos exigentes que las establecidas para viviendas nuevas o para intervenciones, que resultan de aplicación a las viviendas existentes a la entrada en vigor de la norma (apartado C del Anexo I), y siempre que no haya otras fijadas por el planeamiento urbanístico, o que las viviendas fueran construidas o rehabilitadas al amparo de una normativa que regulara expresamente este supuesto.

<sup>39</sup> En el año 1983 Cataluña reguló los requisitos mínimos de habitabilidad que debían reunir los edificios de viviendas mediante dos normas: el Decreto 346/1983, de 8 de julio, y el Decreto 571/1983, de 28 de diciembre. La cédula de habitabilidad fue regulada por primera vez en esa comunidad, el año 1984, como culminación del proceso iniciado con el establecimiento de las nuevas prescripciones normativas sobre mínimos de habitabilidad en el año 1983.

<sup>40</sup> Orden de 22 de abril de 1991, del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se aprueba la modificación y el texto refundido que desarrolla las normas de habitabilidad y diseño de viviendas en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

Más complejo resulta el caso de Extremadura, donde la última regulación en esta materia (Decreto 10/2019, de 12 de febrero), da lugar a 3 situaciones distintas para las viviendas existentes. En un primer grupo se encontrarían las viviendas construidas antes de la entrada en vigor del Decreto 195/1999, para las que serían exigibles unas condiciones muy laxas que se recogen en el anexo II de esta norma y que son las que se establecieron para esas mismas viviendas en el Decreto 113/2009 (Anexo II). Un segundo grupo estaría formado por las viviendas construidas entre 1999 y la entrada en vigor del Decreto 113/2009, para las que serían exigibles las condiciones fijadas para las viviendas nuevas en el Decreto 195/1999. El tercer grupo estaría constituido por las viviendas construidas desde la entrada en vigor del Decreto de 2009 hasta la entrada en vigor de la última norma extremeña en la materia, a las que son exigibles las condiciones que se previeron para las viviendas nuevas en el Decreto de 2009.

En La Rioja, para las viviendas existentes en las que no se vaya a llevar a cabo ningún tipo de intervención, la disposición transitoria tercera del Decreto 28/2013, plantea dos situaciones: una para las viviendas construidas “con anterioridad a 1999”<sup>41</sup>, para las que determina unos requisitos en el Anexo II del citado Decreto, y otra para las edificaciones que fueron construidas “con posterioridad a 1998”, en las que se condiciona la obtención de la cédula de habitabilidad al cumplimiento de la normativa sobre habitabilidad contenida en el decreto riojano que estuvo vigente<sup>42</sup> hasta la entrada en vigor del Decreto de 2013, o del Código Técnico de la Edificación si le fuera aplicable.

Por último, en Galicia, aunque se han regulado estándares mínimos de habitabilidad en diversa normativa desde el año 1989 (Decretos 240/1989, 311/1992 y 262/2007), en la legislación vigente no se hace eco de ellos para determinar los niveles de exigencia a las viviendas construidas al amparo de aquella.

Por último, País Vasco tiene una regulación un tanto particular, pues define el concepto de “infravivienda” como

“la parte de una construcción que se destina a uso residencial careciendo de las condiciones legales para ello por no llegar a las condiciones mínimas de habitabilidad” (artl. 3.i) de la Ley 3/2015).

Esta C. A. recoge en el Anexo IV del Decreto 317/2002 las condiciones mínimas de habitabilidad sólo para las actuaciones de rehabilitación. Al no regularse otras para las viviendas nuevas, parece posible deducir que, por debajo de esas condiciones, cualquier vivienda del País Vasco podría ser declarada inhabitable, mediante el correspondiente procedimiento. No en vano, a una vivienda, cualquiera que fuera su antigüedad, que no cumpliera las condiciones del citado Anexo, podría exigírsele la adecuación a las mismas; y esta actuación ya está comprendida entre las de rehabilitación recogidas en el artículo 3 del Decreto 317/2002, y con base en ello, le serían exigibles dichas condiciones.

## 4.2. Grado de flexibilidad

Del grupo de CC. AA. que fijan parámetros de habitabilidad mediante normativa propia, y fijan como referencia para las intervenciones en edificios existentes los mismos niveles que para las nuevas, las normativas de Asturias, Canarias, Extremadura, Galicia y Navarra, han contemplado alguna cláusula de flexibilidad para su exigencia.

Asturias, en el Anexo II de su Decreto 73/2018 cuando establece como objetivo para las intervenciones las condiciones de obra nueva, reconoce que:

“no siempre va a ser posible llegar a este grado de cumplimiento”.

De conformidad con esta previsión, define el concepto de vivienda mínima, con unos parámetros,

“por debajo de los cuales no parece adecuado que un bien inmueble tenga un uso como vivienda”

También en Canarias, donde se exigen las mismas condiciones de habitabilidad fijadas en el anexo I del Decreto 117/2006 para

“todas las edificaciones de nueva construcción destinadas a vivienda, así como a las creadas a partir de la ampliación, modificación, reforma o rehabilitación de construcciones previamente existentes”, (art. 2.2 del Decreto 117/2006)

luego, la disposición adicional primera del Decreto 117/2006, prevé que:

<sup>41</sup> De la exposición de motivos, puede inferirse que se fija ese año, porque en 1999 se aprobó la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación.

<sup>42</sup> La normativa de habitabilidad vigente en La Rioja hasta la aprobación del Decreto 28/2013, se contenía en el

Decreto 51/2002, de 4 de octubre, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad que deben reunir las viviendas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como la concesión y control de las cédulas de habitabilidad.

“en el caso de que en las citadas viviendas se vayan a ejecutar obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren su configuración arquitectónica, (...) deberá existir informe favorable sobre la adecuación del proyecto presentado con las condiciones de habitabilidad establecidas en el anexo I de este Decreto, (...) salvo que, (...) se informe de que es técnicamente imposible ajustar, total o parcialmente, la vivienda a dichas condiciones, en cuyo caso las obras deberán cumplir las condiciones mínimas de habitabilidad establecidas en el anexo II del presente Decreto.

Lo mismo sucedía en Extremadura, antes de la aprobación del vigente Decreto 10/2019, pues el anexo 1 del Decreto 113/2009, establecía unos parámetros aplicables a

“...viviendas de nueva construcción, y a las ya construidas que sean objeto de obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación, que afecten a las condiciones mínimas de habitabilidad.”

previendo alguna flexibilidad para la aplicación de estos últimos en intervenciones en edificios existentes disponiendo en su artículo 1.3 que

“En el caso de que (...) se emita un informe en el que se justifique que es técnicamente imposible ajustar, total o parcialmente, la vivienda a sus condiciones correspondientes, las viviendas deberán cumplir únicamente las condiciones de habitabilidad del Anexo II”

que, como es lógico, eran muy poco exigentes. Pero esta eventualidad que permitía rebajar en las intervenciones las exigencias previstas para viviendas nuevas, cuando pudiera justificarse la imposibilidad de ajustarse a ellas, ha desaparecido en el Decreto 10/2019, quedando recogida solamente alguna excepción en relación con las alturas exigibles en rehabilitación, y la posibilidad de excluir del cumplimiento del Decreto las obras en edificios de vivienda

“...catalogados o con algún tipo de protección ambiental o histórico-artística” (art. 3.4)

cuando estas sean incompatibles con el grado de protección del edificio.

El vigente Decreto 29/2010, de 4 de marzo de 2010, por el que se aprueban las normas de habitabilidad de viviendas de Galicia, destina todo un capítulo para regular un trámite de excepción con el objeto de permitir el incumplimiento de las condiciones de habitabilidad establecidas en el mismo, en aquellas actuaciones de rehabilitación

o de ampliación de edificios o viviendas existentes, construidos al amparo de la normativa de habitabilidad anterior, cuando

“...como consecuencia de la configuración física de la edificación o de singulares determinaciones del planeamiento, resultase imposible el cumplimiento íntegro de las determinaciones de estas normas.

Las determinaciones de la normativa de habitabilidad que pueden ser excepcionadas de cumplimiento y los límites y condiciones para autorizar dicha excepción se recogen en el anexo II a este decreto.” (art. 16).

Asimismo, la citada norma gallega reduce el nivel de las exigencias establecidas para las viviendas nuevas en su Anexo I,

“en actuaciones de rehabilitación de escasa entidad (...). En estos casos, sólo se exige que las reformas previstas no deterioren las condiciones de habitabilidad de la vivienda preexistente.” (art. 14)

El Decreto Foral 142/2004 de Navarra, en su artículo 3, también recoge algunas situaciones que permiten eximir del cumplimiento de alguna condición de las establecidas en el mismo a las viviendas nuevas, cuando se justifique la imposibilidad o desproporcionada dificultad de su cumplimiento, la obra se encuentre en un centro histórico cuya configuración parcelaria impida cumplir la condición, o cuando se utilicen soluciones alternativas que proporcionen prestaciones similares a las de la condición incumplida.

Además de esto, este Decreto Foral permite eximir de las condiciones mínimas de habitabilidad establecidas para cualquier vivienda, independientemente de su antigüedad, cuando la construcción sea anterior al 1 de marzo de 1944 y se acredite el derecho de propiedad y utilización por el residente desde antes del 1 de julio de 1985<sup>43</sup>. En este caso, la cédula de habitabilidad se entenderá otorgada única y exclusivamente en beneficio del residente, que será la única persona facultada para contratar los suministros.

A diferencia de estas 5 CC. AA. que fijan como referencia para las intervenciones en edificios existentes los mismos niveles de exigencia que para las nuevas, Cataluña, tal y como se anticipó en el apartado anterior, fija unos requisitos diferenciados en función del tipo de intervención, previendo, además, que los mismos “puedan ser exceptuados motivadamente por el ente que

<sup>43</sup> El 1 de julio de 1985 es la fecha en la que se produce la efectividad del traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de Estudios

de ordenación del territorio y medio ambiente (anexo del Real Decreto 1118/1985, de 19 de junio, publicado en el BOE núm. 163 de 9 de julio de 1985)

tiene que otorgar la licencia de obras” (art. 6 del Decreto 141/2012).

atendiendo a una serie de principios de flexibilidad, que comprenden desde el no empeoramiento con la reforma de las condiciones y requisitos de habitabilidad preexistentes, hasta la debida proporcionalidad entre la intervención y la mejora alcanzada, o la incompatibilidad de la obra con el grado de protección del edificio.

### 4.3. Infracciones y Sanciones

Con independencia del estricto deber legal de conservación establecido en la legislación urbanística, que en general comprende la obligación para los propietarios de mantener sus viviendas en condiciones dignas y adecuadas, en este apartado se van a analizar exclusivamente aquellas obligaciones que contemplan la acreditación del cumplimiento de las condiciones de habitabilidad en algunas situaciones concretas, como la contratación de suministros y las transmisiones, y si se prevén consecuencias en caso de incumplimiento, y ello en la medida en que se contemplan en la normativa en materia de vivienda.

Alguna C. A. de las que no han aprobado normativa de desarrollo con parámetros de habitabilidad, sí prevé luego alguna obligación en relación con la acreditación del cumplimiento de unas mínimas condiciones de habitabilidad en alguna de esas situaciones.

Así, Andalucía, recoge como supuestos de infracción muy grave y grave, los siguientes,

“Arrendar, transmitir o ceder el uso de inmuebles para su destino a vivienda sin cumplir las condiciones de seguridad (...)” (art. 53.1.b) Ley 1/2020) y “Arrendar, transmitir o ceder el uso de inmuebles para su destino a vivienda incumpliendo condiciones de habitabilidad (...)” (art. 53.2.a) Ley 1/2010)

previendo sanciones de entre 1.000 y 9.000 euros para las primeras y entre 1.000 y 6.000 euros para las segundas (art. 61 de la Ley 1/2010). Choca esta previsión, pues como se vió, en Andalucía no cuentan con un instrumento periódico ad-hoc para la acreditación de dichas condiciones, por lo que la comprobación del cumplimiento de esas obligaciones sólo parece posible a través de la

licencia de primera ocupación y de lo que sea evaluable a través de la inspección periódica.

También Castilla y León, prevé alguna obligación; en este caso, en relación con la prestación de servicios por parte de las compañías suministradoras, pero sólo para las primeras ocupaciones (art. 3 del Decreto 147/2000). El incumplimiento de esta obligación está tipificado como infracción grave (art. 102 Ley 9/2010) para las que se prevén sanciones de entre 15.000 y 90.000€ (art. 105 Ley 9/2010). En Madrid, se deduce la obligación de acreditar las condiciones de habitabilidad para la contratación de los suministros, tanto en primera como en segundas ocupaciones, (art. 1.2 del Decreto 111/2018), sin embargo, no parece haber prevista infracción ni sanción en caso de incumplimiento. En Aragón, Castilla-La Mancha y Murcia, no se recogen situaciones en las que sea preciso acreditar las condiciones de habitabilidad (ni para dar suministros, ni en transmisiones), al menos en la normativa relativa a vivienda. Consecuentemente, tampoco parece haber previstas infracciones ni sanciones en relación con esto, sin perjuicio de las que fueran aplicables, en su caso, por la falta de conservación que pudiera detectarse mediante los correspondientes procedimientos de inspección periódica o instrumento similar.

Del grupo de CC. AA. que cuentan con normativa propia que establece parámetros de habitabilidad, todas prevén la obligación de acreditar las condiciones de habitabilidad en determinadas situaciones (suministros, arrendar, vender o alquilar...) y todas, salvo Galicia<sup>44</sup>, cuentan, para ello, con un instrumento *ad-hoc*, como la Cédula de Habitabilidad, o con un procedimiento que puede conllevar la declaración de inhabilitación, como ocurre en el País Vasco.

Sin embargo, no todas tipifican el incumplimiento de las obligaciones previstas como infracción para poder ser objeto de alguna sanción.

Así, Asturias, que contempla la obligación de acreditar las condiciones de habitabilidad para contratar los suministros, sólo parece hacerlo para primeras ocupaciones, pues el Decreto 73/2018 asimiló la cédula de habitabilidad en primera ocupación a la licencia municipal de uso y derogó la que estaba asociada a segundas ocupaciones contenida en el artículo 5 del Decreto 6/95. No obstante, este decreto mantiene vigente la mayoría de sus artículos, y entre ellos el 9, en el que se contempla

<sup>43</sup> En Galicia, donde se eliminó la cédula de habitabilidad, la Ley 8/2012, de 29 de junio, de Vivienda, prohíbe, tanto transmitir viviendas de nueva construcción, como dar suministros, sin licencia de primera ocupación (art. 24 y 43). Incumplir

estas prohibiciones se tipifican como infracción muy grave (art. 106.d) y grave (art. 105.k) respectivamente, sancionables con multas que pueden ir desde 3.001 hasta 600.000 euros.

la expedición de la cédula de habitabilidad para segundas y posteriores ocupaciones, y del que parece deducirse que dicha cédula debe presentarse en compraventas y arrendamientos. Sin embargo, la norma asturiana, a pesar de prever estas obligaciones, luego no tiene infracciones ni sanciones previstas para el incumplimiento de todas estas previsiones. Sólo tiene previsto un procedimiento para la corrección de los defectos de habitabilidad, cuyo incumplimiento puede sancionarse “en base a lo dispuesto en la legislación sancionadora en materia de vivienda” (art. 14 Decreto 6/95)

En el caso de Cantabria, el Decreto 141/1991 prohíbe a las compañías dar suministros sin cédula de habitabilidad (art. 3.b) y la hace obligatoria para ocupar las viviendas, tanto nuevas como existentes (art. 7). Sin embargo, sólo identifica el incumplimiento de esta última obligación relacionada con la ocupación como infracción (art. 16); además, la normativa cántabra no gradúa las infracciones, y tan sólo prevé la posibilidad de iniciar un procedimiento sancionador para los supuestos de incumplimiento que se comuniquen o denuncien, con el que se podrían proponer o imponer

“las medidas coercitivas previstas por las disposiciones legales”. (art. 17).

En Baleares, la Ley 5/2018 reconoce y tipifica como infracción y muy grave, dar suministros en primera ocupación (art. 16 y 88. n), dejando aparentemente sin reconocer esta obligación en segundas y posteriores ocupaciones. También tipifica como infracción, aunque leve, no hacer constar la cédula de habitabilidad en el contrato o en la escritura de cualquier transmisión (venta, alquiler o cesión de uso), o el propio hecho de no disponer de ella (art. 86.l). Baleares prevé, además, sanciones complementarias, y entre ellas, la de

“Ejecutar la expropiación forzosa de la vivienda (...) en caso de que la persona titular de la vivienda fuera reincidente en la comisión de una infracción firme de carácter muy grave de las previstas en esta ley.” (art. 92).

En la reciente Ley 11/2019 de Extremadura, se considera imprescindible la presentación de la cédula de habitabilidad, tanto para obtener las conexiones de las viviendas a los suministros (art. 12), como para ser ocupadas (art. 4.8 de la Ley 11/2019), pero el capítulo II de la citada Ley olvida tipificar como infracción la de dar suministros sin cédula de habitabilidad. De las infracciones asociadas con la ocupación sin cédula de habitabilidad, se pueden identificar varias que abarcan desde las leves, como no renovar la cédula, hasta las muy graves, como explotar económicamente inmuebles considerados infraviviendas, o sea sin

cédula, por no ser susceptibles de obtenerla. Las sanciones pueden ir por tanto desde los 400 euros hasta los 200 mil. Además, se contempla la expropiación de los edificios de más de 30 años que, estando destinados a vivienda, se hallen desocupados, carezcan de cédula de habitabilidad y reúnan la situación legal de ruina (art. 70 Ley 11/2019).

De la regulación del País Vasco, aunque no se regula la cédula como tal, parece desprenderse que sí se recogen situaciones en las que hay que acreditar las condiciones de habitabilidad. En concreto, se exige la licencia de primera ocupación para dar suministros (art. 84.o) Ley 3/2015), tipificando esta infracción como grave, sancionable, por tanto, con multas de entre 3.001 y 20.000 euros. También, al igual que alguna C. A. de las estudiadas anteriormente, la del País Vasco considera infracciones algunas acciones relacionadas con la conservación, previendo en concreto multas de entre 20.001 y 300.000 euros en caso de incumplimiento, y como otras, contempla incluso la expropiación de infraviviendas, pero en esta comunidad parece inferirse una intención de hacer más factible esta posibilidad. Esto se deduce del reconocimiento expreso de la Ley 3/2015 a determinados supuestos que implican el incumplimiento de la función social de la propiedad y, entre ellos, los relacionados con los deberes de conservación, mantenimiento y rehabilitación. Además, en el art. 41.1 se concreta que dicho mantenimiento debe ser

“en las condiciones requeridas para su habitabilidad” (art. 41.1 – Ley 3/2015),

señalando al ayuntamiento como el obligado a fiscalizar su cumplimiento. Pues bien, en relación con esta obligación, el artículo 61 prevé un procedimiento llamado “declaración de inhabilitabilidad”, que cuando es definitiva y firme, implicará la prohibición de su utilización residencial en tanto persista la citada situación. Además, dicha declaración de inhabilitabilidad,

“conllevará la necesaria adopción de medidas de intervención (...) con prioridad de las de fomento, rehabilitación y ayuda, pudiendo seguirse con la emisión de órdenes de ejecución (...) e incluso expropiación, venta o sustitución forzosa por incumplimiento de la función social.”

El resto de CC. AA., a saber, Canarias, Cataluña, Valencia, Navarra y La Rioja, contemplan infracciones relacionadas con los suministros y transmisiones, tanto en primera como en siguientes ocupaciones, reconociendo las correspondientes sanciones para cada situación. El rango de sanciones para las mismas resulta muy amplio, yendo desde los 100 € hasta incluso los 900.000€.

## 5. Conclusiones

A pesar de la evidente impronta que dejó la orden de 1944, la situación normativa en materia de habitabilidad en España se caracteriza por una gran dispersión y heterogeneidad, tanto en cuanto a los parámetros considerados, como en cuanto a la cuantificación de los mismos.

Asimismo, existe una gran diversidad en cuanto a los medios previstos para acreditar su cumplimiento y en cuanto a las situaciones en las que se prevé la obligación de acreditarlo.

A la vista de esta dispersión y de los vacíos normativos detectados en cuanto a la fijación de parámetros en alguna comunidad, parece posible asumir en el ámbito de responsabilidades propias de la Administración General del Estado, el establecimiento de algún mínimo común denominador en materia de habitabilidad, reconociendo y respetando las concurrentes competencias autonómicas y locales en la misma materia.

Ello no impediría que, dentro del respeto de aquél mínimo común denominador, se reconociera la posibilidad de dar soluciones alternativas y, por supuesto, más acorde con su realidad inmobiliaria. En este sentido, siempre serían posibles respuestas autonómicas y locales que garantizaran en mayor medida la habitabilidad de las viviendas en su ámbito territorial.

Ese común denominador podría contener las siguientes condiciones básicas de habitabilidad, exigibles, como mínimo, en los contratos relativos a transmisiones, arrendamientos o cesiones de uso lucrativos de viviendas:

1. Superficie útil mínima de 20 m<sup>2</sup> para las funciones de estar, cocinar, comer, dormir e higiene.
2. Tener una altura en el espacio mínimo habitable no inferior a 2,20 m, pudiendo reducirse de forma puntual hasta 2,10 m bajo elementos estructurales o de instalaciones, y siempre que esta reducción no afecte a más del 20% de su superficie. En caso de espacios abuhardillados, deberá alcanzarse una altura media de 2,20 m al menos en un 50% de la superficie mínima habitable, no computándose a estos efectos las superficies con alturas inferiores a 1,5 m.
3. Poder inscribir en la superficie habitable, como mínimo, un círculo de 2,5 m de diámetro o un cuadrado de 2,4 m x 2,4 m de lado, libre de obstáculos.
4. Contar con una cámara higiénica independiente del resto del espacio habitable.

5. Contar con huecos al exterior que garanticen unas condiciones aceptables de ventilación e iluminación natural en el interior de la vivienda.

La norma debería permitir exceptuar a aquellas viviendas que, al amparo de alguna normativa autonómica que hubiera contemplado con anterioridad algún parámetro menos exigente, contaran con la acreditación del cumplimiento de las condiciones de habitabilidad en vigor y expedida por la Administración competente. También cabría exceptuar alguna tipología de vivienda alternativa, como la de alojamiento regulada en Valencia, que se compone de espacios de uso privativo y otros de comunes.

El mantenimiento de las condiciones mínimas de habitabilidad antes señaladas, se podría acreditar por cualquier título que, estableciera al efecto la legislación autonómica aplicable, permitiendo excluir de esta obligación las viviendas que, no cumpliendo alguna condición, contaran con el compromiso específico del cumplimiento de las mismas mediante la realización de las correspondientes obras de reforma o mejora necesarias. También cabría exceptuar las viviendas cuyos valores artísticos, históricos o culturales certificados por la Administración competente, hicieran incompatible el cumplimiento de las condiciones anteriores, por su necesaria preservación.

Por último, debería permitirse prorrogar o renovar los contratos de alquiler de vivienda que ya estuvieran suscritos con anterioridad a la entrada en vigor de la hipotética norma.

## Bibliografía

- ÁLVAREZ, T. (2015): Pisos: "7 claves sobre la habitabilidad de la vivienda"  
<https://www.pisos.com/aldia/7claves-sobre-la-habitabilidad-de-la-vivienda/62047>
- ARCAS, J & PAGÉS, A & CASALS, M (2010): "Habitabilidad, la otra clave de la edificación sostenible". *SB10mad*, (ponencia).
- CASALS, M. (2013): "L'habitabilitat en evolució: materials des de la història normativa per la seva redefinició vers la sostenibilitat". *Tesis Doctoral*. Universitat Politècnica de Catalunya.
- & ARCAS, J. (2010): "Habitabilidad, un concepto en crisis. Sobre su redefinición orientada hacia la rehabilitación". *SB10mad*, (ponencia).
- D'ÁLENÇON, R. & al (2008): "Parámetros y estándares de habitabilidad: calidad en la vivienda, el entorno y el conjunto habitacional". *Camino al bicentenario: Propuestas para Chile, cap. IX*. P. Universidad Católica de Chile. Programa de Políticas Públicas, pp. 271-304.
- DAUMAL, F & MONZÓN, M. & LÓPEZ-MESA, B. (2018): "La necesidad de conciliar la normativa de habitabilidad

- con la rehabilitación acústica de la vivienda mínima". *Informes de la Construcción*, Vol. 70, num. 549.
- HIPOTECAS (2019): "Conoce las condiciones mínimas de habitabilidad que toda vivienda en España debe tener"  
<https://hipotecas.com/blog/conoce-condiciones-minimas-habitabilidad-toda-vivienda-espana-debe-tener/>
- LAHOZ, P. (1992): "Higiene y arquitectura escolar en la España Contemporánea (1838-1936)". *Revista de Educación*, num. 298, pp. 89-118.
- TEJEDOR, J. (2018): "A vueltas con las competencias sobre vivienda y la estabilidad sobre el sistema financiero". *Práctica urbanística*. ISSN 1579-4911, núm. 151, pp. 1-13.

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LII, Nº 204, verano 2020

Págs. 383-394

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.204.13>

CC BY-NC 4.0



# La vivienda en un contexto general deprimido

Julio RODRÍGUEZ-LÓPEZ

Vocal del Consejo Superior de Estadística del INE  
Fue presidente del Banco Hipotecario de España y de Caja Granada

“En numerosos países europeos ha existido una creciente colaboración público-privada, difuminándose la división entre vivienda privada y vivienda social. En algunos países los propietarios sociales pueden aportar viviendas al mercado de viviendas sociales, mientras que en otros casos la vivienda social es aportada por los propietarios privados.”

Christine WHITEHEAD, “The Private Rented Sector in the New Century- a comparative approach”,  
*University of Cambridge*, 2012

## 1. Introducción

En 2020 el mercado de vivienda desaceleró su crecimiento, tras cinco años previos de importantes aumentos en todas las magnitudes. Asimismo, la vivienda ha estado más presente en el pasado año dentro de la política social del gobierno y entre la opinión pública. En este trabajo se resumen en los dos primeros apartados la evolución de la economía mundial y de España. En el apartado tercero se analiza la problemática del mercado de vivienda desde la perspectiva de los precios. En el cuarto apartado se analiza la evolución de la demanda y en el quinto se describe la nueva oferta. El último y sexto apartado resume los puntos más relevantes de la política de vivienda a nivel estatal.

## 2. Evolución económica general

Después del debilitamiento registrado por la economía mundial en el otoño de 2019, consecuencia de los daños ocasionados por la guerra comercial entre Estados Unidos y China, la evolución parecía más prometedora al inicio de 2020. Sin embargo, la aparición del brote de coronavirus (Covid-19) en China en los primeros días de 2020 ha supuesto un duro impacto negativo sobre el comportamiento económico general. En los dos primeros meses del año la actividad económica sufrió un significativo retroceso en China, donde en el primer trimestre de 2020 la variación del PIB pudo ser negativa.

El peso de China en la economía mundial es muy elevado. La producción industrial de ese país se



caracteriza por la producción de bienes intermedios, que después son exportados al resto del mundo. La reducción de la actividad en China ha afectado sobre todo a la actividad industrial de numerosos países, paralizándose numerosas cadenas de montaje. El sector de los servicios no ha tardado en recibir el impacto derivado del retroceso de la actividad industrial primero en China y después en el resto del mundo. Los turistas chinos suponen la décima parte del total mundial, proporción que resulta más elevada en los países asiáticos. Un descenso fuerte de la actividad turística supone un shock negativo de demanda a corto plazo (OCDE, 2020).

La extensión en febrero y marzo del brote de coronavirus a otros países, ha supuesto la imposición obligada de serias restricciones a la movilidad de las personas. Esta circunstancia ha reforzado los descensos de la actividad turística y también ha afectado seriamente al sector del transporte. El turismo supone el 4,3 % del PIB en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), proporción que supera el 11% en el caso de España.

Los acusados descensos de las cotizaciones en los mercados bursátiles han contribuido a crear un clima económico general deprimido. La menor demanda ha afectado a la baja al precio del petróleo, cuyo precio ha descendido de forma espectacular por la menor demanda y la falta de acuerdo entre los países productores.

Las perspectivas de crecimiento en el año 2020 aparecen como muy inciertas. En el primer trimestre de este año el PIB registrará un crecimiento negativo en numerosos países, y la influencia negativa se puede extender al conjunto de la primera mitad del año. Si el impacto del brote de coronavirus se suavizase en el segundo trimestre y la economía recuperase niveles normales de actividad en la segunda mitad del año, el crecimiento global se reduciría en medio punto porcentual en 2020, según la OCDE.

El crecimiento de la Eurozona se desacelerará, pasando del 1,2% en 2019 hasta un 0,8% en 2020 (Fig. 1). La evolución de la economía europea también dependerá del resultado de las negociaciones sobre la salida del Brexit entre la Unión Europea y el Reino Unido.

A corto plazo, el mayor riesgo para la economía global dependerá del impacto del coronavirus y de la duración del mismo (OCDE, op. Cit.). La situación actual difiere de la de 2008 sobre todo en que en 2019 no está afectado el sistema de pagos, al no haberse iniciado la nueva crisis en el sistema bancario. Pero los gobiernos están rezagados en sus intentos de corregir la nueva crisis, y ello por haber adoptado durante un periodo de tiempo

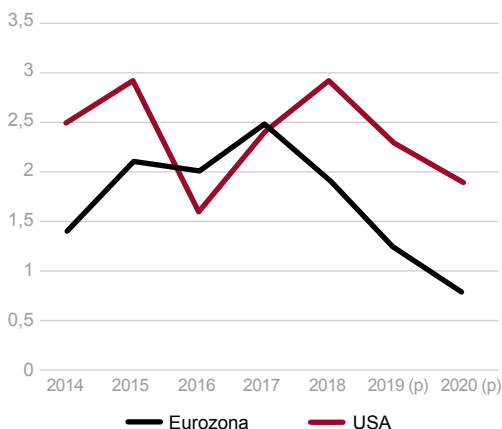


FIG. 1/ PIB, precios constantes. Tasas anuales de crecimiento, 2014-2020 (previsión). Estados Unidos y Eurozona.

Fuente: FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.

prolongado una política económica desequilibrada, en la que ha predominado una política monetaria ampliamente expansiva (M. EL ERIAN, 2020).

### 3. Economía española

La economía española ha registrado durante seis años (2014-19) un ritmo de crecimiento significativo (2,6% fue el crecimiento medio de dicho periodo), superior a la Eurozona (1,8%). Dicha evolución ha estado acompañada de una fuerte creación de empleo y por la presencia de superávit en la balanza corriente.

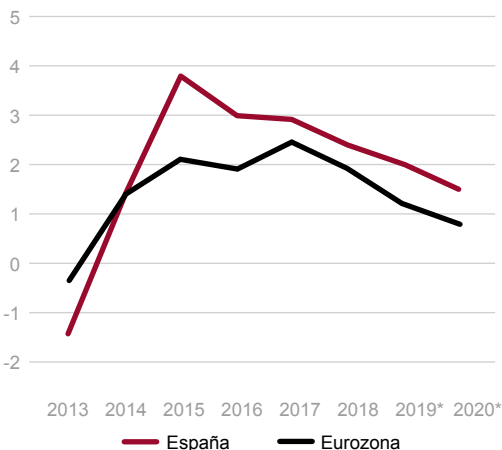


FIG. 2/ España y Eurozona. Tasas de crecimiento anual del PIB, precios constantes, 2013-2020 (previsión).

Fuente: INE, FUNCAS y BANCO DE ESPAÑA.

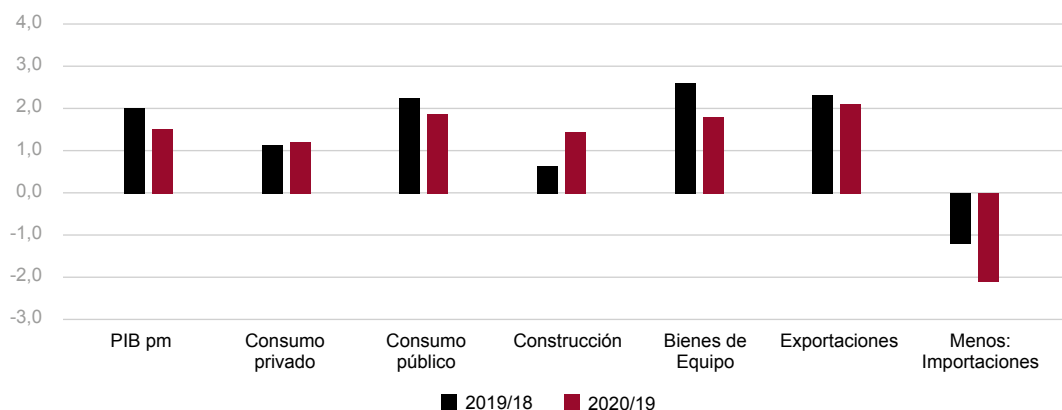


FIG. 3/ PIB y componentes de la demanda. Tasas de variación anual, 2019-2020 (previsión) (%).

Fuente: INE, FUNCAS, BANCO DE ESPAÑA.

En 2019 se desaceleró el ritmo de crecimiento, consecuencia tanto de la evolución de la demanda interna como de la demanda exterior neta. El crecimiento del PIB en 2019 fue el 2,0% (2,4% en 2018), superior al 1,2% de la Eurozona (FIG. 2). En el ejercicio de 2019 destacó la desaceleración del crecimiento de la demanda interna, que pasó de crecer desde el 2,7% de 2018 al 1,5% en 2019. Destacó la desaceleración de la formación bruta de capital y el más bajo crecimiento de la construcción, donde fue importante la evolución negativa de la construcción no residencial (FIG. 3).

La creación de empleo también se desaceleró en 2019, registrando los ocupados-EPA una variación anual del 2,1%, frente al 3% de 2018. Dicha evolución supuso una creación neta de 402.300 empleos. La tasa de desempleo se situó en el 13,8% en el cuarto trimestre de 2019. La afiliación a la seguridad social también desaceleró

su aumento en 2019, año en el que creció un 1,8% (datos de fin de mes), frente al 2,6% de 2018 (FIG. 4).

El índice de precios de consumo aumentó en todo el año en un 1,0% (0,9% en 2018). En la evolución de los precios de consumo en 2019 destacó un crecimiento ligeramente mayor de los precios de los alimentos elaborados y, sobre todo, destacó el retroceso de los productos energéticos (-2,1%).

La balanza de pagos por cuenta corriente mantuvo un superávit del 1,9% del PIB, correspondiente a 23.941 millones de euros, según datos del Banco de España. Dicha magnitud fue similar a la del año anterior. En 2019 el déficit del conjunto de las administraciones públicas equivalió al 2,5% del PIB, superior a la previsión realizada al inicio del año. El peso de la deuda pública en el PIB descendió ligeramente hasta el 95,9% en 2019 (FIG. 5).

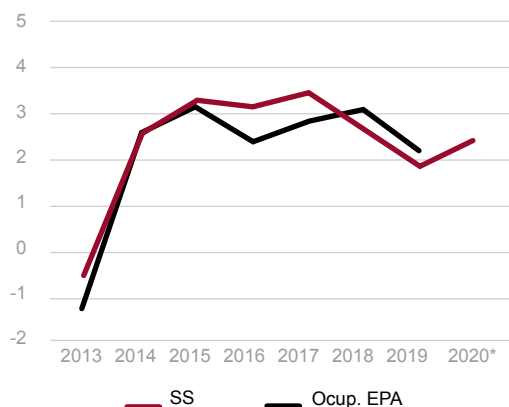


FIG. 4/ Empleo, España. Variaciones anuales del empleo, según la EPA y según la Afiliación a la Seguridad social, 2013-2020 (previsión) (%). Datos a fin de año.

Fuente: INE y MINISTERIO DE TRABAJO.

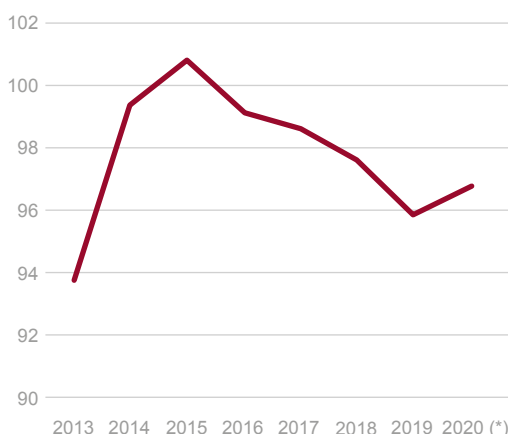


FIG. 5/ Deuda Publica/PIB (%). Datos a fin de año, 2013-2020 (previsión).

Fuente: COMISIÓN EUROPEA, BANCO DE ESPAÑA.

La evolución de la economía española en 2020 está siendo afectada de forma significativa por la intensidad del brote de coronavirus. Esto se ha advertido a partir de marzo, puesto que en febrero todavía fue importante el aumento de la afiliación. En ausencia de dicha perturbación, la economía española habría crecido en el entorno del 1,5% en 2020. Sin embargo, lo lógico para España puede ser una desaceleración más intensa de lo previsto en el primer semestre de 2020 y que la eurozona reduzca aún más el escaso crecimiento previsto (R. TORRES, 2020).

#### 4. El mercado de vivienda (I). Precios y alquileres de vivienda

En la evolución del mercado de vivienda en 2020 destacó el moderado descenso de las ventas de viviendas, la desaceleración sufrida en el aumento de los precios y de los alquileres de viviendas y el nuevo aumento de las viviendas iniciadas. Persistió la situación de exceso de demanda en el mercado de alquiler.

Los dos indicadores públicos de los precios de las viviendas registraron en 2019 una desaceleración clara en su ritmo de crecimiento (FIG. 6). El índice de precios de viviendas del INE aumentó en un 3,6% (6,6% en 2018). La desaceleración fue mayor en los precios de las viviendas usadas, que crecieron en un 3,4%, mientras que en los precios de las viviendas de nueva construcción el crecimiento fue de un 5,3%.

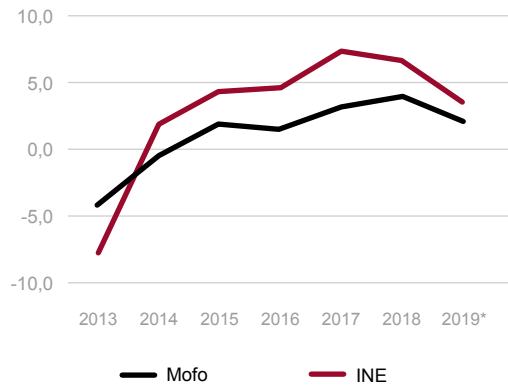


FIG. 6/ Precios de las viviendas: Índice de precios de vivienda y valores de tasación. Tasas de variación anual, 2013-2019.

Fuente: INE y MINISTERIO DE TRANSPORTE, M. y AGENDA URBANA..

Los valores de tasación estimados por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana aumentaron solo en un 2,1% en 2020. Ello supuso tres puntos menos de crecimiento que en el año precedente.

Por comunidades autónomas, el aumento mayor del índice de precios en 2019 correspondió a Baleares (5,5%) y el menor a Cantabria (2,1%). En algunas zonas de fuertes crecimientos en los años anteriores la desaceleración resultó más acusada, como fue el caso de Madrid (2,9%) y País Vasco (2,9%) (FIG. 7).

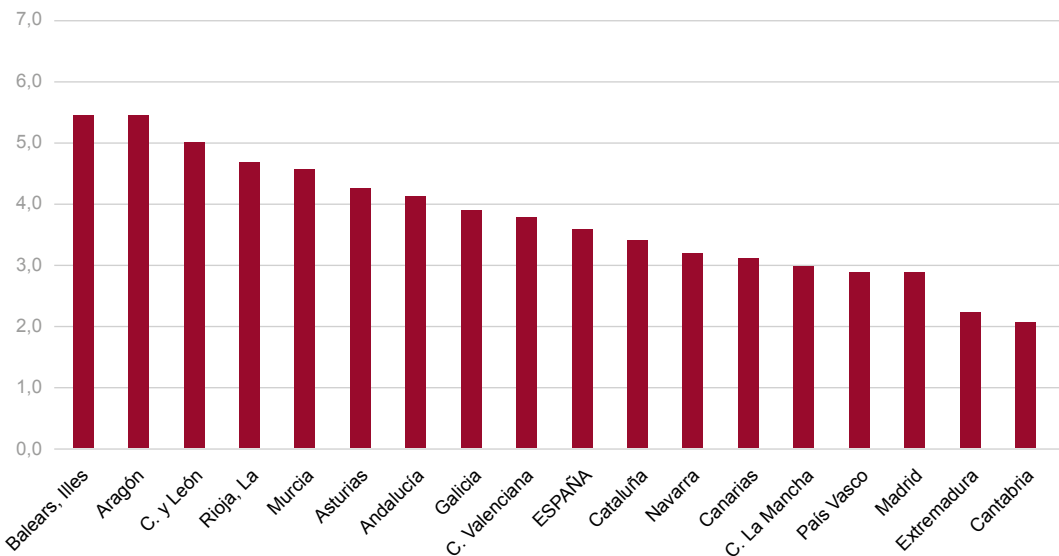


FIG. 7/ Índice de precios de vivienda. Tasas interanuales del 4º trimestre de 2019, ESPAÑA Y CC. AA. (%).

Fuente: INE.

El aumento acumulado de los precios de venta de las viviendas en la etapa de recuperación (desde el primer trimestre de 2014 al 4º de 2019) fue el 31,6%. El aumento acumulado mayor ha sido el de la Comunidad de Madrid, el 50,3%, seguida de Cataluña (44%). La variación acumulada más reducida ha sido la de Extremadura (7,7%).

El precio medio de tasación de las viviendas ascendió a 1.652,8 euros/m<sup>2</sup> en el cuarto trimestre de 2019. Los precios absolutos más elevados (FIG. 8) fueron los de la C. de Madrid (2.671,7 euros/m<sup>2</sup>) y País Vasco (2.434,4 euros/m<sup>2</sup>). Los niveles más reducidos de precios fueron los de Castilla-La Mancha (888 euros/m<sup>2</sup>) y Extremadura (858,5 euros/m<sup>2</sup>). El importe medio de las hipotecas registradas sobre vivienda fue de 125.007 euros, lo que supuso un aumento del 0,6% sobre el nivel de 2018. El importe medio citado supuso un aumento del 24,9% sobre el nivel correspondiente a 2013, que fue el año previo al inicio de la recuperación del mercado de vivienda.

Los alquileres de viviendas se situaron en un nivel medio en España de 10,9 euros/m<sup>2</sup>-mes en

diciembre de 2019, lo que supuso una variación del 4,8% en dicho año. Esta evolución supuso una desaceleración respecto del 9,1% registrado en 2018. Por cuarto año consecutivo el aumento de los alquileres en 2019 superó al de los precios de venta de las viviendas.

En los dos primeros meses de 2020 los alquileres han acelerado moderadamente su evolución, alcanzándose en febrero un nivel medio de alquileres de 11,1 euros/m<sup>2</sup>-mes, lo que supone una variación anual del 5,6%. En dicho mes los niveles más elevados de precios de los alquileres, siempre según el portal Idealista.com, fueron los de Madrid (15,1 euros/m<sup>2</sup>-mes) y Cataluña (14,9 euros/m<sup>2</sup>-mes). Los más reducidos correspondieron a Extremadura (5,3 euros/m<sup>2</sup>-mes).

A pesar de la desaceleración de precios de la vivienda y de los alquileres en 2019, los aumentos registrados por dichas variables superaron ampliamente al de los salarios (1,9%). Dicha evolución implicó un nuevo alejamiento de los niveles salariales respecto de los correspondientes a precios de la vivienda y alquileres (FIGS. 9 y 10).

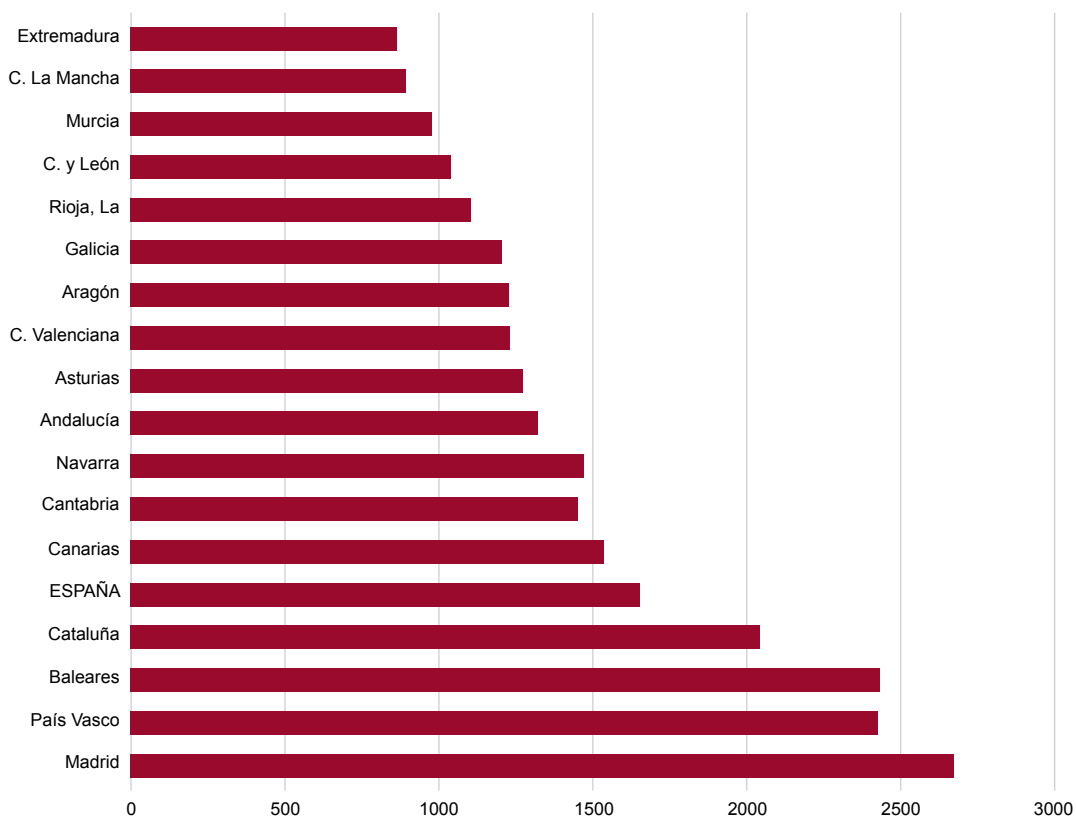


FIG. 8/ Precios de tasación de las viviendas, euros/m<sup>2</sup>, España y CC. Autónomas, 4º trimestre de 2019.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

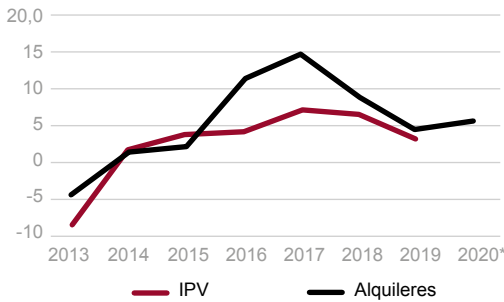


FIG. 9/ Alquileres y precios de vivienda. Tasas de variación anual (%), 2013-2020.

Fuente: INE e [Idealista.com](http://Idealista.com)

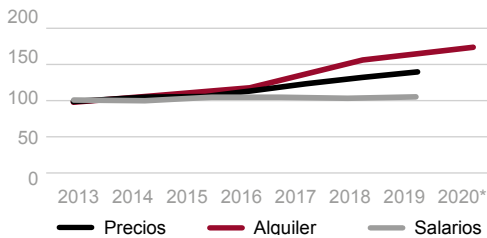


FIG. 10/ Precios de las viviendas, alquileres y salarios, 100=2013 IV.

Fuente: INE e [Idealista.com](http://Idealista.com)

La elevada carestía de los alquileres respecto de los niveles salariales ha dado lugar a que las ciudades próximas a las principales capitales hayan registrado crecimientos importantes en los alquileres y a que se haya extendido el alquiler de habitaciones en las mismas.

## 5. El mercado de vivienda (II). Demanda y financiación

La desaceleración del aumento del PIB registrada en 2019, sobre todo en la segunda mitad del año, se dejó sentir en el mercado de vivienda, a la vista del moderado descenso de las ventas. Este descenso se acusó en las zonas en las que la recuperación había sido más intensa en los años anteriores.

La demanda de vivienda depende del ritmo de creación de hogares y de la evolución de la renta disponible. Dichas variables presentaron en 2019 una evolución favorable a las compras de viviendas, unidas a la persistencia de unos tipos de interés reducidos.

El crecimiento del empleo se desaceleró en 2019, año en el que el aumento del empleo total fue el 2,1% que es todavía un ritmo importante. La

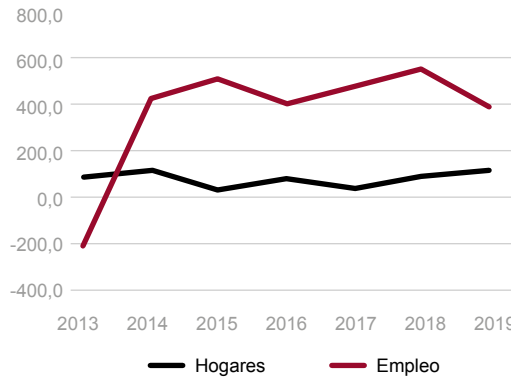


FIG. 11/ Empleo y Hogares. Variaciones anuales, miles, 2013-2019.

Fuente: INE, EPA.

creación neta de empleos fue de 403.300 y la de hogares fue de 121.900 (0,65%) (FIG. 11).

La renta disponible de los hogares creció en un 4,2% en los tres primeros trimestres de 2019, por encima del aumento de 2019. La aceleración del aumento de la renta disponible de los hogares resultó contrarrestada, a efectos de gasto en consumo, por un aumento de la tasa de ahorro familiar sobre la renta disponible, que pasó desde el 5,4% en 2018 al 8,4% en 2019 (FIG. 12). La Comisión Europea ha anticipado para 2020 una nueva elevación de dicha tasa, lo que afectará de forma negativa al consumo, pero no a las compras de viviendas.

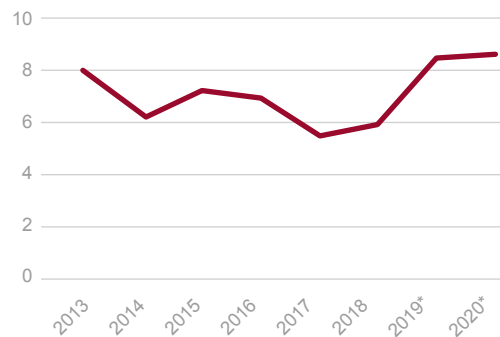


FIG. 12/ Tasa de ahorro de los hogares sobre la renta disponible (%), 2013-2019 (previsión).

Fuente: BANCO DE ESPAÑA y COMISIÓN EUROPEA.

El número de hipotecas registradas sobre viviendas en 2020 ascendió a 357.700, un 2,7% más que en el año precedente, con una cuantía próxima a los 45.000 millones de euros (FIG. 13).

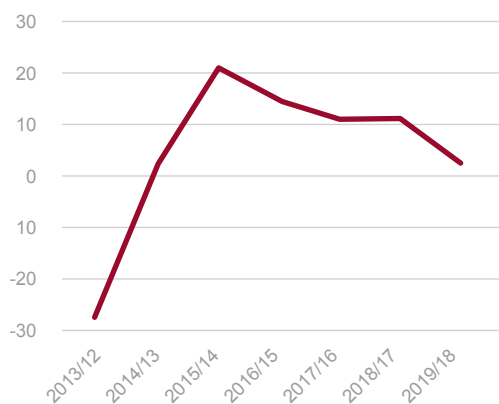


Fig. 13/ **Número de hipotecas registradas sobre vivienda, tasas interanuales, 2013-2019 (%)**.

Fuente: INE.

El plazo medio de dichas hipotecas fue de 23,5 años, y el tipo de interés medio anual ascendió al 2,54% (3,02% en los tipos de interés fijo y el 2,11% en los créditos a interés variable), según la estadística de hipotecas del INE, apoyada en los registros de la propiedad. El descenso de la morosidad en los préstamos a comprador y a promotor favoreció una mayor disponibilidad a prestar por parte de las entidades de crédito.

La entrada en vigor de la ley de crédito inmobiliario en junio de 2019 encontró problemas de implantación, al afectar dicha norma a los notarios, lo que redujo el ritmo de aumento del número en 2019 y pudo incidir a la baja sobre las ventas de viviendas en los meses de verano. La encuesta sobre demanda de crédito del Banco de España experimentó retrocesos significativos en los dos últimos trimestres de 2019. Este dato implica que en el menor ritmo de ventas en el segundo semestre del año influyeron unas expectativas más pesimistas por parte de los hogares.

Por autonomías, el mayor aumento del número de hipotecas sobre viviendas en 2019 correspondió a Castilla-La Mancha (17,9%) y a Valencia (6,8%), correspondiendo a Navarra el mayor descenso (-9,4%). En 2019 la autonomía con más hipotecas sobre viviendas formalizadas fue la de la Comunidad de Madrid, con 69.616 hipotecas, seguida de Andalucía (67.845). Los totales anuales más reducidos fueron las de Cantabria (3.879) y Rioja (2.189) (Fig. 14).

Las hipotecas registradas sobre viviendas alcanzaron al 71,6% de las compraventas registradas (Fig. 15). Casi un 30% de las compraventas se realiza, pues, sin necesitar de un préstamo hipotecario, lo que revela que una cuota importante del mercado de vivienda corresponde a inversores.

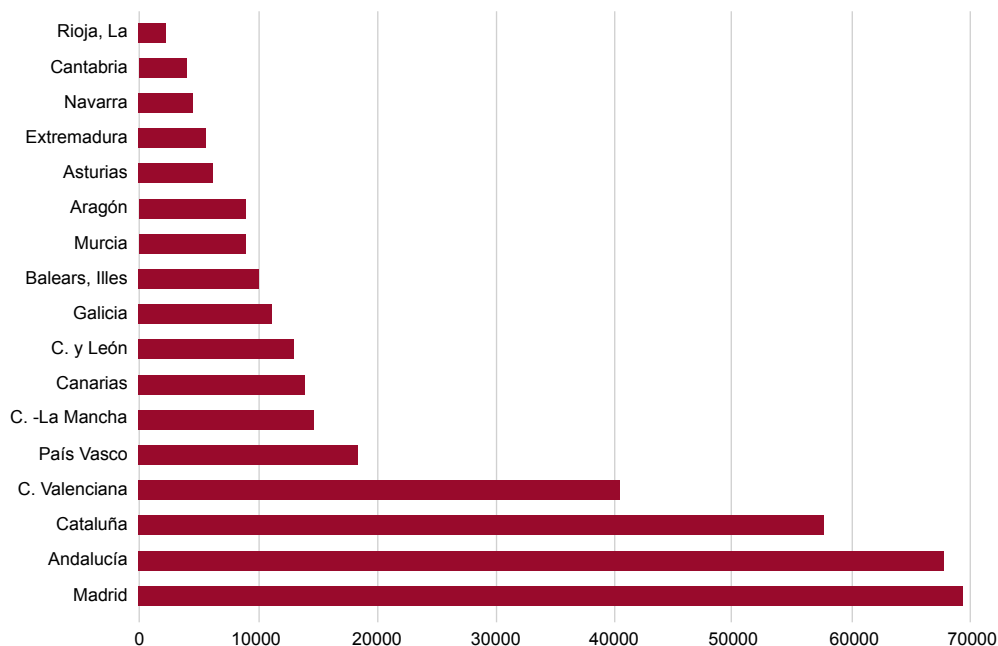


Fig. 14/ **Hipotecas sobre viviendas registradas por comunidades autónomas (número), 2019**.

Fuente: INE.

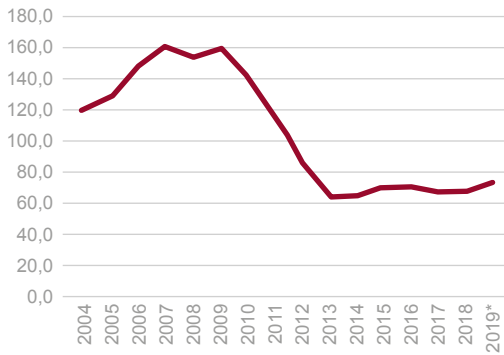


Fig. 15/ Hipotecas sobre compraventas registradas. Proporción (%). Medias anuales, 2004-2019 (previsión).

Fuente: INE.

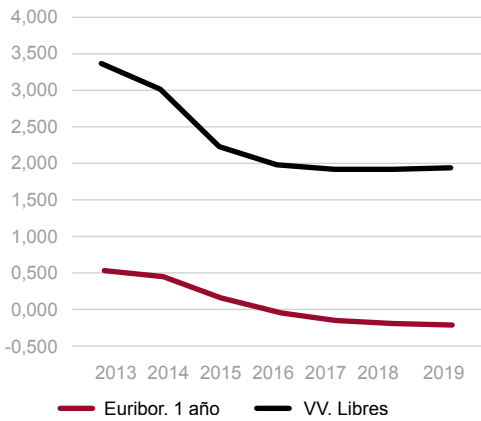


Fig. 16/ Tipos de interés de los préstamos a comprador de viviendas y euribor a 12 meses. Medias anuales, 2013-2019.

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

El tipo medio de interés de los préstamos a comprador de vivienda se situó en 2019 en el 1,935%. El índice de referencia más utilizado, el Euribor a doce meses, alcanzó un nivel medio del -0,218% (Fig. 16). El diferencial medio aplicado sobre el Euribor ascendió al 2,15%.

El saldo vivo de préstamos a la compra de vivienda descendió en un 1% en 2019 (Fig. 17). El descenso fue más acusado en el saldo vivo de los préstamos a promotor inmobiliario (-12,5%).

Las transmisiones inmobiliarias, según información procedente de los notarios publicada por el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, descendieron en un 2,5% en 2019, alcanzando un total de 568.180 viviendas. El descenso fue del 0,5% en las viviendas de nueva

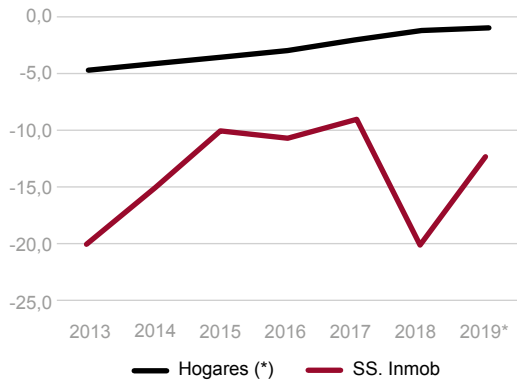


Fig. 17/ Crédito a hogares para compra de vivienda y crédito a promotor inmobiliario. Tasas de crecimiento interanual de los saldos vivos a fin de año (%), 2013-2019.

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

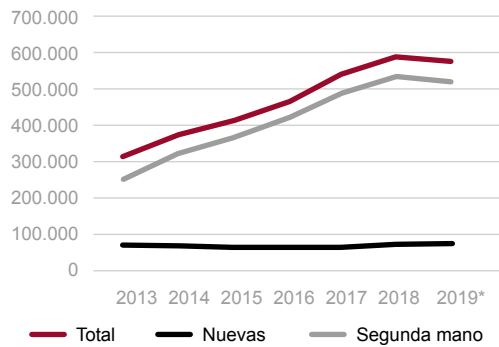


Fig. 18/ Transmisiones inmobiliarias, total viviendas, nuevas y de segunda mano. Totales anuales (miles), 2013-2019.

Fuente: MINISTERIO DE TRANSPORTE, M. Y AGENDA URBANA.

construcción y del 2,7% en las viviendas de segunda mano. Las viviendas nuevas supusieron el 9,9% de las ventas, mientras que las viviendas de segunda mano alcanzaron el 90,1% (Fig. 18).

Las ventas de viviendas a españoles residentes descendieron en 2019 en un 6,6%. Las ventas de viviendas a extranjeros (94.166) aumentaron en un 1%, alcanzando una cuota del 16,6% del total de ventas. El mayor volumen de ventas trimestral se alcanzó en el cuarto trimestre del año. Destacó el más bajo nivel de las ventas en el tercer trimestre, y ello por la circunstancia antes mencionada de la entrada en vigor de la ley de crédito inmobiliario.

Por autonomías, el mayor aumento de las ventas de viviendas tuvo lugar en Murcia (6,4%),

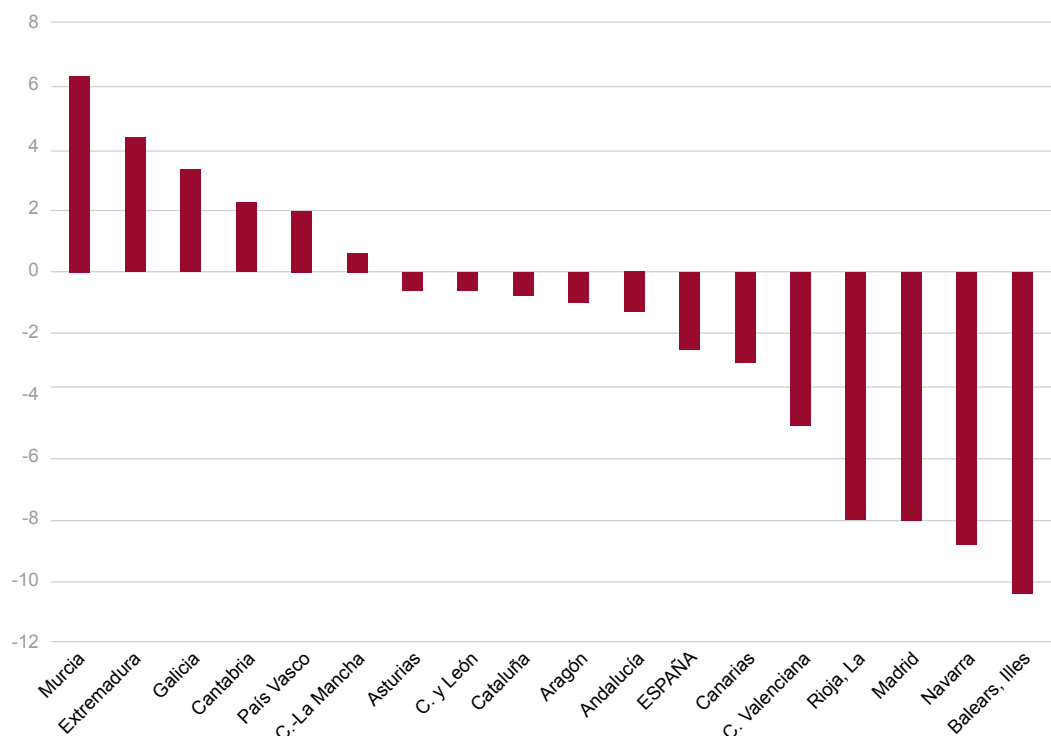


Fig. 19/ **Transmisiones inmobiliarias. Tasas de variación de 2019 sobre el año anterior, España y CC. AA. (%)**.

Fuente: MINISTERIO DE TRANSPORTE.

seguida por Extremadura (4,3%), mientras que el descenso más acusado fue el de Baleares (-10,4%) (FIG. 19).

La estadística de compraventas registradas, serie mensual publicada por el INE (registros), confirmó la información procedente de las transmisiones inmobiliarias (notarios). En 2019 las compraventas retrocedieron en un 3,3% (10,2% en 2018). Se dispone del dato de enero de 2020, en el que dichas compraventas descendieron en un 2,6% sobre el mismo mes del año anterior. Destacó la más fuerte caída de las compraventas de viviendas nuevas, que disminuyeron en un 8,8%, mientras que dicha caída fue inferior en las compraventas de viviendas usadas, cuya disminución fue del 1,2%.

## 6. Mercado de vivienda (III). La nueva oferta

En 2019 se extendieron visados de obra nueva para 108.300 viviendas, lo que supuso un aumento del 5,5% sobre el año anterior. El ritmo de concesión de nuevos visados se redujo algo en la segunda mitad del año. La desaceleración

del crecimiento de las viviendas iniciadas respecto del aumento del año anterior, que fue el 24,7%, indica que el proceso de iniciación de la construcción de nuevas viviendas es sensible a la evolución de la demanda.

Las viviendas terminadas, estimadas por los certificados de fin de obra de los Colegios de Arquitectos Técnicos, aumentaron en un 22,4% sobre el año precedente, alcanzando las 78.800 viviendas (Fig. 20).

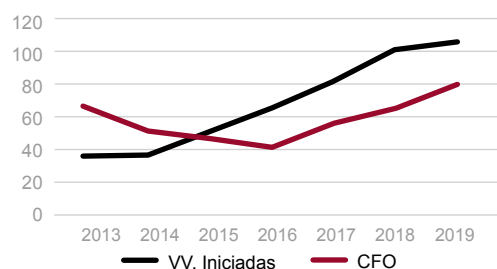


Fig. 20/ **Viviendas iniciadas (visados de obra nueva) y terminadas (certificados de fin de obra). Totales anuales, 2013-2019.**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.



En todo caso, las cifras de iniciaciones de viviendas permanecen situadas en unos niveles muy inferiores a los correspondientes a las etapas previas a la pasada crisis. La rápida reacción bajista producida tras deprimirse las ventas de viviendas en el tercer trimestre, revelan que la actitud de la promoción de viviendas es bastante más cautelosa que en el pasado. También es muy distinta la posición de las entidades de crédito, que todavía tienen en sus balances créditos vivos sobre la promoción de viviendas durante la pasada “burbuja”.

En todo el año 2019 los mayores crecimientos de las viviendas iniciadas se produjeron en Rioja (107,5%) Extremadura (38,3%). Los descensos más acusados en la evolución de dicha variable tuvieron lugar en las autonomías de Asturias (-15,1%) y Aragón (-19,5%) (FIG. 21). Los niveles más elevados de iniciación de nuevas viviendas correspondieron a la Comunidad de Madrid, con 22.130 viviendas iniciadas, seguida por Andalucía (21.116) y Cataluña (13.796).

En el caso de la Comunidad de Madrid destaca el fuerte empuje inicial de la recuperación en dicha autonomía durante las fases iniciales de la recuperación, pues Madrid llegó a suponer en

2015 el 25,9% de todas las viviendas iniciadas en España. En Andalucía destaca el fuerte “tirón” registrado por la provincia de Málaga, donde se iniciaron 9.813 viviendas en 2019.

En 2019 el sector de la construcción, estimado por el lado de la demanda, registró una importante desaceleración en su evolución, a la vista del débil crecimiento registrado, el 0,8% (6,6% en 2018), según la Contabilidad Nacional Trimestral del INE. El componente vivienda de la construcción creció en un 3% (5,3% en 2019), mientras que la construcción no residencial (obra civil y edificación no residencial) experimentó un descenso del 1,8% (5,3% en 2018). El consumo aparente de cemento aumentó en 2019 en un 5,9% sobre el año precedente, aunque registró descensos en la tasa interanual en los dos últimos meses del año.

El empleo en la construcción creció en todo el año en un 0,3%, según la Encuesta de Población Activa, lo que contrastó con el aumento del 11,9% registrado el año precedente. La construcción alcanzó en 2019 una participación en el PIB del 10% por el lado de la demanda, participación que era del 8,7% en 2013, año previo al inicio de la recuperación de la economía y del mercado de vivienda (FIG. 22).

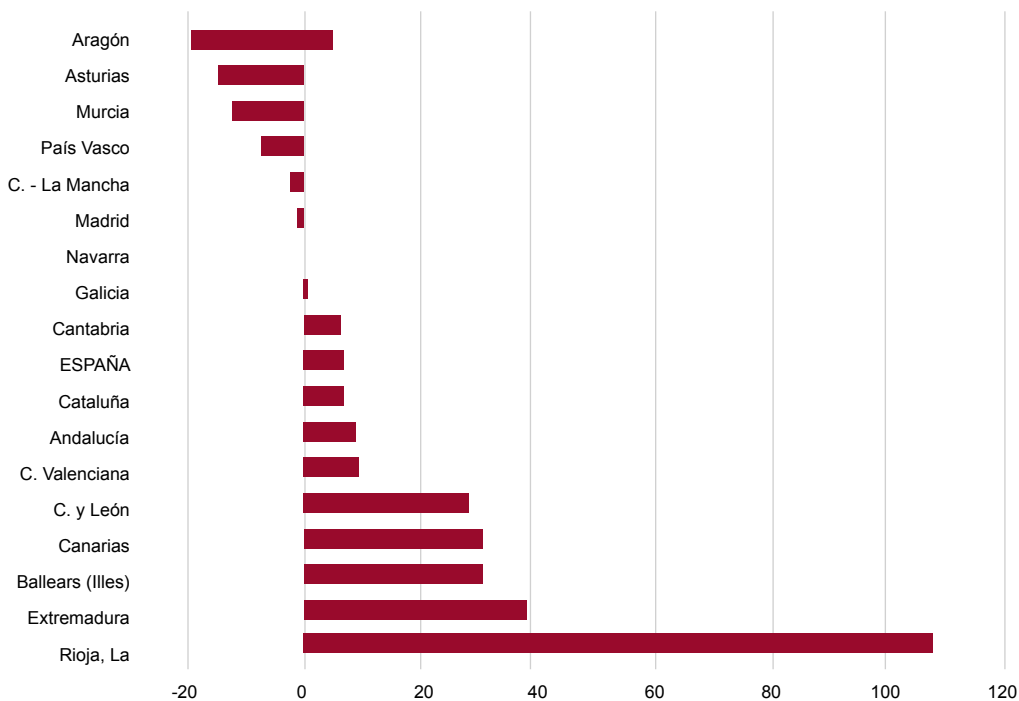


FIG. 21/ **Visados de Obra Nueva. Variaciones interanuales, 2019/18 (%). España y CC. AA.**

Fuente: MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

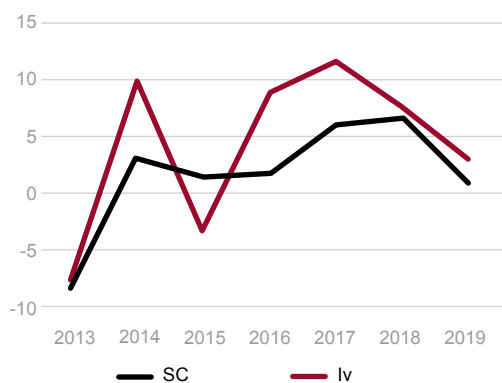


Fig. 22/ Vivienda y sector de la construcción. Tasas de variación interanual, precios constantes, 2013-2019 (previsión).

Fuente: INE.

## 7. Sobre la política de vivienda

La información disponible confirma que en 2020 la construcción de nuevas Viviendas de Protección Oficial (VPO) ha seguido manteniendo un nivel reducido. Asimismo, dentro de las ventas de viviendas en 2019, las VPO han reducido ligeramente su participación hasta el 9,5%, puesto que las ventas de dicho tipo de viviendas disminuyeron en un 4,9%, que fue un retroceso superior al del conjunto de las ventas (Fig. 23).

El total de lanzamientos judiciales practicados en 2019 disminuyó en un 9,5% en 2019 respecto del año precedente. Dentro de dicho total destacó el importante descenso sufrido por los lanzamientos derivados de procedimientos de ejecución hipotecaria, el 25,1%. El total de dichos lanzamientos

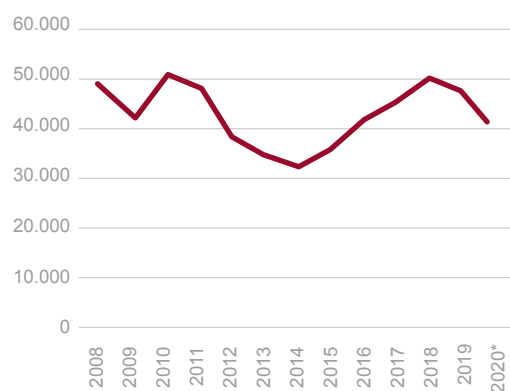


Fig. 23/ Compraventas registradas de viviendas de protección oficial (VPO). Totales anuales, 2008-2020 (previsión).

Fuente: INE.

se elevó a 14.193. Los lanzamientos derivados del impago de alquileres ascendieron a 36.467, lo que implicó un retroceso del 2,2% sobre el año anterior. Este componente supuso el 67,5% del total de lanzamientos en el pasado año (Fig. 24). Por autonomías, Andalucía presentó en 2019 el mayor número de lanzamientos hipotecarios (3.117), y Cataluña registró la cifra más elevada de desahucios por impago de alquileres (8.427).

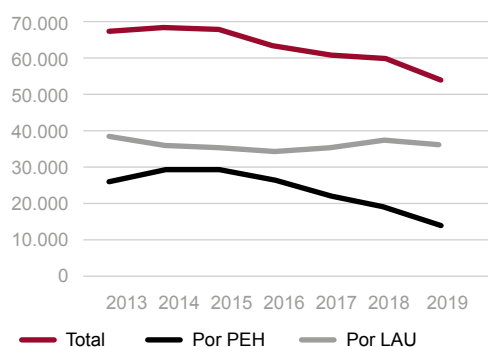


Fig. 24/ Lanzamientos judiciales practicados. Total, por ejecución hipotecaria y por impago de alquileres (LAU). Series anuales, 2013-2019.

Fuente: CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

El Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2020 aprobó un Real Decreto-Ley que prorroga la moratoria a los desahucios hipotecarios. Se mantiene así una normativa que se inició en 2013 y que ha sido objeto de tres prórrogas posteriores. En este caso se suspenden los lanzamientos hipotecarios para deudores vulnerables hasta 2024.

Se ha ampliado el colectivo de hogares vulnerables (hasta ahora incluía a los titulares en posición de desempleo, familias con algún miembro con discapacidad, en situación de dependencia o mayores de 60 años), incluyendo dentro del mismo a las familias monoparentales con un solo hijo.

El mismo Real Decreto-Ley ha introducido las modificaciones pertinentes para que Sareb pueda continuar funcionando hasta 2027. Se asocia esta iniciativa con la posible participación de Sareb en la ejecución de un programa de promoción de viviendas sociales, al disponer de un parque habilitado de 10.000 viviendas que pueden servir a los objetivos de creación de un parque de viviendas sociales.

El documento de gobierno firmado el 30 de diciembre de 2019 por los partidos políticos PSOE y Unidas Podemos, "Un nuevo acuerdo para España", recoge un extenso conjunto de posibles medidas

destinadas a hacer frente al problema de acceso a la vivienda.

Entre los doce puntos que incluye dicho apartado, los más relevantes son los correspondientes a la posibilidad de que ayuntamientos y autonomías puedan regular los alquileres para evitar subidas abusivas, junto a la reorientación del vigente Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 para impulsar las viviendas de alquiler asequible.

Desde el gobierno de España se está trabajando en la elaboración de un sistema de precios del alquiler de vivienda para disponer de valores medios de la renta mensual por metro cuadrado con amplia desagregación (barrios, distritos postales, municipios, provincias y Comunidades Autónomas).

Una vez disponible dicha información se estaría en condiciones de implantar algún tope a los aumentos de los alquileres en las “zonas tensas”, y ello en tanto persista una situación de escasa oferta de viviendas de alquiler. Así, según el documento firmado por PSOE y Unidas Podemos

“los ayuntamientos y comunidades autónomas que así lo consideren pueden ajustar las subidas abusivas del precio del alquiler en las zonas urbanas previamente declaradas tensionadas y a la vez evitar posibles efectos de contracción de la oferta de vivienda en alquiler”.

La fórmula citada guarda paralelismo con las actuaciones llevadas a cabo en otros países de Europa Occidental. Se especificará en su día si el control se limita solo a los incrementos de los precios (ahora ya existe el control por medio del IPC) o si tal control se aplica a los precios de alquiler fijados al inicio del contrato y en la renovación del mismo.

Siempre se señala a la posible restricción de la oferta de alquiler como el principal inconveniente del establecimiento de controles. De ahí la alusión a minimizar el posible efecto contractivo sobre una oferta de viviendas de alquiler, que en España es a todas luces insuficiente. El aumento de la oferta podría efectuarse a partir de la construcción de nuevas viviendas sociales de alquiler, y también mediante acuerdos con Sareb y los bancos para disponer de las viviendas que ambos grupos de entidades aún mantienen en sus balances. La colaboración con el sector privado resulta decisiva para lograr el aumento necesario del parque de viviendas sociales de alquiler.

En dicha situación, con la nueva construcción y con la colaboración del sector privado

“se podría construir progresivamente un stock de viviendas de regulación pública accesible por alquiler. Debería existir un compromiso firme de no pasarlo a régimen de propiedad en el futuro” (A. MAS COLELL, 2019).

En 2020 se debería reforzar la presencia de la construcción de nuevas viviendas de alquiler en el vigente Plan 2018-21. Todas las viviendas protegidas que se inicien deben destinarse al alquiler. La lentitud en la reacción de la oferta hace, pues, conveniente la creación de un marco que permita algún tipo de freno a los alquileres en los casos más extremos.

La fórmula recogida en el documento firmado por los partidos políticos que integran el actual gobierno de coalición abre las puertas a una intervención en el mercado de alquileres que sería a toda luz selectiva y de duración limitada. Con motivo de la aprobación del Real Decreto-Ley que prorroga la moratoria en los desahucios hipotecarios se ha indicado desde el gobierno que se modificará la Ley de Arrendamientos Urbanos para reducir los desahucios por impago de alquileres, en el caso de que la vivienda sea propiedad de lo que se ha denominado “grandes tenedores de viviendas”.

En la Declaración Final de la Consulta del artículo IV de 2020, el Fondo Monetario Internacional ha señalado que las políticas de vivienda en España podrían

“aumentar en algunos lugares el parque de vivienda social en alquiler para colectivos de renta baja”

y que se debería de mejorar el acceso al apoyo al alquiler para los más necesitados (FMI, 2020).

## **Bibliografía**

- EL-ERIAN, Mohamed, (2020): “How this market crash is different from 2008, and the same”, *Financial Times*, 9 de marzo.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, FMI (2020): “España: Declaración final de la Misión de la Consulta del Artículo IV de 2020”, 11 de marzo.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2020): “Coronavirus: the world economy at Risk”, 2 de marzo.
- MAS COLELL, Andreu, 2019): “Vivienda de regulación pública”, *El País*, 22 de enero.
- TORRES, Raymond (2020): “El virus prolonga la des-aceleración”, *Funcas*, 2 de marzo.

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LII, N<sup>o</sup> 204, verano 2020

Págs. 395-402

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.204.14.1>

CC BY-NC 4.0



# In memoriam El “principio de asentamiento”<sup>1</sup> en el pensamiento y la obra de Vittorio Gregotti

Marcello PANZARELLA

Catedrático Emérito del Departamento de Arquitectura de la Universidad de Palermo



En mi opinión, una de las contribuciones más notables de Vittorio Gregotti al avance del pensamiento arquitectónico contemporáneo fue el desarrollo del llamado “principio de asentamiento” (*il principio insediativo*).

Se trata de un instrumento con una doble naturaleza, interpretativa y operativa, además de contemporáneo y accesible dentro del proceso de diseño, de acuerdo con las necesidades que el propio proceso dicta a los diseñadores en el curso de su desarrollo.

Para hacerlo realidad, en las no demasiadas ocasiones en que el autor pudo aplicarlo, esta herramienta se utilizó sobre todo para el diseño de obras arquitectónicas a gran escala, entre un área topográfica grande y el ámbito aún más

extendido de la propia geografía. Sin embargo, Vittorio Gregotti era el primero en precisar que la validez del principio no debe entenderse como ligada a la escala de aplicación del territorio, sino más bien a un método proyectual que puede aplicarse en escalas más pequeñas, aunque los resultados sean menos evidentes (PANZARELLA, 1979).

¿En qué consiste exactamente el “principio de asentamiento” en el pensamiento de Vittorio Gregotti? Para responder de una manera que, espero, sea suficiente y útil al mismo tiempo, creo que es necesario investigar su origen, partiendo de las experiencias formativas que le llevaron a él.

En las distintas ocasiones en que Vittorio Gregotti se expresó para explicar el “principio de asentamiento”, siempre fue evidente una matriz fenomenológica del mismo, que destacaba sobre todo por el énfasis puesto en el concepto de relación. De mi experiencia como alumno deduje que el “principio de asentamiento” es una herramienta destinada a identificar y explorar el campo material del proyecto, buscando y encontrando relaciones preexistentes de cualquier tipo, de las cuales el arquitecto seleccionará algunas como

<sup>1</sup> “principio insediativo” en el texto original italiano.

la base sobre la que trabajar. Sobre estas, y no otras, se realizará la secuencia de pasos del programa que se vaya a poner en marcha. En las escalas más grandes, este enfoque implicaba, en la práctica de la arquitectura de Vittorio Gregotti, la producción de “objetos” memorables. Algunos de ellos se hicieron realidad, sin que su figuración concreta fuese fruto de una atención autónoma a la expresión lingüística, sino más bien el resultado de un cruce indisoluble entre el programa y las características del sitio, destacando las más marcadamente morfológicas. Como es conocido, la historia de la educación, general y específica, de Vittorio Gregotti está vinculada a la cultura europea de principios del siglo XX. Ocupan un lugar especial los estudios fenomenológicos, especialmente los de influencia husserliana, introducidos en los institutos de Milán por Antonio Banfi (de quien Enzo Paci y Ernesto Nathan Rogers fueron alumnos). Este último los interiorizó profundamente, por lo que estuvieron muy presentes en su carrera como arquitecto, profesor de arquitectura e intelectual. Sin mencionarlo explícitamente, Rogers formuló todos sus preceptos, orientó todos sus avances y conformó su enseñanza a la lección fenomenológica y a su inquieta movilidad interrogativa, es decir, al principio relacional que le es propio, para evitar la norma como una receta válida en todo momento y lugar. Consideraba la importancia de cada caso por sí mismo y según la relación con su propio contexto, con su historia y con la materialidad de las condiciones que lo rodean. Se trata de una adhesión total a la idea del mundo como una “cantera de vida”, un punto de vista que Enzo Paci trasladó posteriormente, en un fértil cruce interdisciplinar, desde el ámbito universitario al editorial, a la revista *Casabella*. Era natural que, en la cadena de genealogía cultural, entre sus clases en la universidad y su participación en *Casabella-Continuità*, Vittorio Gregotti asumiera este conocimiento y la concienciación del papel operativo. Esto se puede constatar, en lo específico cuando intenta desarrollar su sistematización móvil, más bien una discusión interrogativa, o un punto de vista *in progress*, de la arquitectura. En *Il territorio dell'architettura (El territorio de la arquitectura, 1966)*, la segunda parte está dedicada a “La forma del territorio” (GREGOTTI, 1966), que también había sido el título de un número monográfico de la revista *Edilizia Moderna* (n.º 87-88, 1965), que él mismo dirigía en ese momento<sup>2</sup>. El uso del mismo título es relevante, como veremos, pero lo que importa es que en las últimas páginas de esta sección del libro —después de haber investigado el paisaje como geografía, como objeto estético, como

lugar de sacralización e incluso como punto de encuentro entre la forma y el propósito, la forma y el significado, y la figura de los contextos naturales y la tradición arquitectónica— Gregotti aborda algunos problemas que define como “de lectura de los conjuntos ambientales”, pero que en realidad representan exactamente el lugar germinal de uno de los dos componentes (el principal) del “principio de asentamiento” como herramienta conceptual. De hecho, formula y lanza no solo una serie de hipótesis metodológicas sobre las posibilidades de una lectura de la geografía como un nuevo material formal del territorio de la arquitectura, sino que se esfuerza por alcanzar una identificabilidad y una posibilidad de circunscripción no demasiado incierta, que define como “campos”. Con este término se refiere a áreas morfológicas territoriales operativas, en vista de cómo se les puede aplicar una serie de programas de proyectos, que se basarán en la evaluación de un grado reconocible de homogeneidad entre las intenciones contingentes del proyecto y la lectura estructural realizada sul campo. En resumen, se trata de fundar un método para adquirir una capacidad arquitectónica con la que operar sobre la materia territorial, dotada de una base teórica dialéctica. El razonamiento del autor, al leer esas páginas, a menudo es hermético y, al mismo tiempo, áspero y evasivo. Presenta sus propuestas con precaución. Sabe muy bien que está explorando tierras casi desconocidas, por lo tanto, las páginas están llenas de preguntas, sugieren caminos metodológicos que enseguida niegan, describiendo alternativas. El autor también es perfectamente consciente del hecho de que trabajar en la formulación de un criterio de operabilidad arquitectónica de la materia territorial, justificada según las necesidades del asentamiento humano, implica un inmenso conocimiento, una formación sólida y una ingente cantidad de peticiones diversas. Tratando de avanzar hacia una conclusión provisional de la imaginación conceptual, puesta en marcha por él mismo, afirma:

“Nuestra manera de estructurar la forma constituye siempre una operación *in situ*, de acuerdo con una escala de intervención determinada y con ciertas condiciones de escasez, en una situación tipológicamente diferenciada. En estas circunstancias, la eficiencia operativa en relación con la formación de significado es la institución de un umbral operativo mínimo, es decir, la especificidad de los actos ante dicha situación. [...] Incluso ante un espacio geográfico altamente manipulado, el problema sigue siendo la identificación del punto sensible, la operación mínima”,

<sup>2</sup> Vittorio GREGOTTI dirigió la revista *Edilizia Moderna* de 1963 a 1965.

Es decir, la relación específica entre acción y situación, así como la búsqueda de referencias son la expresión de una posición fuertemente relacional, en línea con la idea de “cantera del mundo” propia del pensamiento fenomenológico. Para ello, indica dos polos o actitudes proyectuales distintas en materia de relación entre proyecto de arquitectura y ámbitos territoriales —representadas por un lado por los grandes diseños asertivos de Le Corbusier para Río y Sao Paulo, y por otro por la ciudad indiferenciada de Broadacre, proyectada por Wright, donde los límites entre ciudad y campo desaparecen. Se trata para Gregotti de dos planteamientos que han ofrecido desde posiciones menos extremas en definitiva de lo que un principio parece, respuestas arquitectónicas históricas de acuerdo con las necesidades de asentamiento de la humanidad. Concluye sin embargo con que la idea del paisaje que él mismo está tratando de formular en términos de conjunto medioambiental disponible para la arquitectura

“no debe moverse, hacia la conservación o reconstrucción de valores naturales separados. Por lo contrario, es necesario el reconocimiento de la materialidad de todo el entorno antropogeográfico desde la operatividad y la intencionalidad proyectual., Su total disfrute tiene que ser entendido como un valor indispensable, una estructura del entorno más allá del mismo modelo de cultura”.

Estas palabras nos recuerdan la postura de Ernesto N. Rogers ante la colosal tarea de reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial: efectuó una suspensión fenomenológica del juicio, o más bien un fuerte distanciamiento del prejuicio, al formular el concepto de “preexistencias medioambiente” (ROGERS, 1955, 1957 y 1958; ROGERS & PANE, 1957), que les permitió, a él y a la parte más progresista de la cultura arquitectónica italiana, salir de la dialéctica errónea entre lo viejo y lo nuevo, cambiando de punto de vista, comenzando de nuevo desde un puesto de observación diferente. El verdadero problema radicaba en “qué hacer con la tradición”, no en si ésta debiera o no ser operativa. De allí que Gregotti propusiera otro punto de vista respecto al entorno antropogeográfico que iba más allá de la dicotomía entre conservación o reconstitución del mismo: reconocer su materialidad e identificarlo como ámbito operativo y de intencionalidad. La pregunta que surge es qué se puede hacer con él y cómo. En lo que respecta a estas modalidades, Gregotti tiene la advertencia

<sup>3</sup> Las “Lettere utopiche” de Bruno TAUT comenzaron con la del 24 de noviembre de 1919, con la que invitó a un gran número de arquitectos radicales a iniciar la “Gläserne Kette” (“Cadena de cristal”), y terminaron en 1920. Están disponibles hoy en: Iain Boyd WHITE: *The Crystal Chain letters. Architectural fantasies by Bruno Taut and*

de añadir palabras que, leídas hoy, parecen anticipar una respuesta a las objeciones que siguen siendo posibles, especialmente en las condiciones actuales de creciente crisis climática:

“Se trata, en parte, de poner en discusión el valor tecnológico como base de la imagen del mundo que no rodea, y en su lugar volver a su integral fisicidad, es decir, al cuerpo vivo de la naturaleza de la cual somos parte, como comunicación y conocimiento de nuevas posibilidades”.

En conclusión, él asume que

“el papel de nuestra disciplina en este aspecto está en gran parte por explorar. [...] Tendrá que comenzar por un largo trabajo experimental basado en el proyecto para asentar sobre la experiencia patrones de comportamiento comunicables. Al mismo tiempo tendrá que tratar de contradecir esos mismos resultados comparándolos continuamente con la dialéctica histórica”.

Como veremos, será una tarea que Vittorio Gregotti no rehuirá, y que le reportará algunas satisfacciones, pero también varias amargas decepciones. Notación no secundaria: las páginas en las que el autor expone estos argumentos están ilustradas con los bocetos de Le Corbusier para Sudamérica, pero también con un dibujo de Bruno Taut, tomado de las *Cartas utópicas*<sup>3</sup> de 1920. Dibujo, y sobre todo autor, que reiteradamente le proporcionarán a Gregotti material para el proyecto.

Si, como hemos visto hasta ahora, la idea de la relacionalidad constituye, en su acepción fenomenológica, la principal referencia sobre la que fundamentar el “principio de asentamiento”, ¿cuál puede ser la otra, en cierto sentido, menos abstracta, más tangible y perceptible? Supongo que la respuesta puede hallarse al considerar que, como hemos mencionado, él mismo puso en marcha esta imaginación conceptual específica. ¿Por qué lo hizo? O, mejor, ¿cómo podría desarrollarse la idea de explorar formas y condiciones de una posible asunción de áreas territoriales, no como un campo desconocido, sino más bien uno apropiado para el ejercicio de operaciones específicas de modificación arquitectónica? ¿Y, todo esto, en la escala del asentamiento humano?

Ciertamente, el número antes mencionado de la revista *Edilizia moderna*, que Gregotti dedicó a *La forma del territorio*, había sido, un año antes del lanzamiento de *Il territorio dell'architettura*, una

*his circle*, MIT Press, Cambridge MA 1985. También se trata en Oswald Mathias, UNGERS, *Gläserne Kette, Gläserne Kette, visionäre Architekturen aus dem Kreis um Bruno Taut, 1919-1920*. Ausstellung im Museum Leverkusen, Schloss Morsbroich, und in der Akademie der Künste, Berlin 1963.

señal de esta gran curiosidad y de sus atenciones, exploradas por numerosos autores a quienes convocó de acuerdo con un rango muy amplio, casi exhaustivo, de variaciones. Sin embargo, las dos publicaciones están demasiado cerca la una de la otra, y el libro ya debía hallarse en un estado de definición avanzado cuando salió ese número de la revista. Por tanto, la fuente tenía que ser anterior. Creo que reside precisamente, aunque no exclusivamente, en un fuerte ajuste de rumbo determinado por Ernesto N. Rogers en la dirección de *Casabella-continuità*. Por aquel entonces, un joven Gregotti trabajaba como redactor interno en la misma.

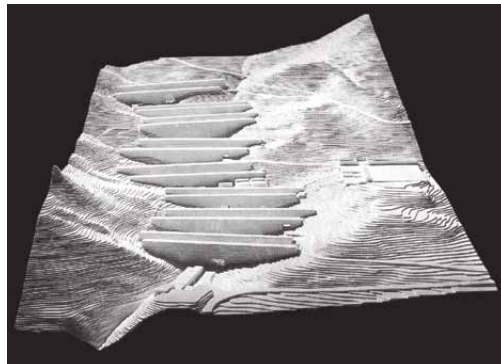
La revista había abordado los temas urbanos por episodios. QUARONI, en 1959, había presentado en sus páginas el libro de Giuseppe SAMONÀ, *L'urbanistica e l'avvenire delle città* (europee) (El Planeamiento urbano y el futuro de las ciudades [europeas]) (SAMONÀ, 1959), reconociéndolo como “el primer libro italiano de urbanismo” (QUARONI, 1960)<sup>4</sup>. Sin embargo, hasta principios de los años 60, la revista no comenzó a tratar los problemas propios de las ciudades de una manera más continua y estructurada, por ejemplo, poniendo Rogers de manifiesto los “contrastes entre arquitectura y urbanismo” (ROGERS, 1959). El 1961 fue un año de aceleración para la revista, con la introducción de las periferias y de la escala extraurbana como ámbito de expansión adicional, amplio y reconocido, de interés para los arquitectos. En diciembre de 1962, se publicó un largo artículo ilustrado en el número 270 de la revista, firmado por Sergio PICCINATO & Vieri QUILICI & Manfredo TAFURI, titulado “La città territorio. Verso una nuova dimensione” (La ciudad territorio. Hacia una nueva dimensión) (PICCINATO & QUILICI & TAFURI, 1962). Estaba enfocado hacia una nueva dimensión en la que, además de las cuestiones estructurales y administrativas, se reivindicaba explícitamente la importancia de la expresión formal de las mutaciones territoriales. Creo que este fue precisamente el clima en el que Vittorio Gregotti comenzó a madurar el conjunto de atenciones que, poco después, culminaría en la formulación del “principio de asentamiento”. Además de su definición, que me he esforzado por delinear al comienzo de esta disertación, creo que la concepción que subyace a su formulación puede resumirse mejor mediante una proposición del propio Gregotti, argumentada en un editorial del n.º 482 (1982) de *Casabella*, donde dice:

“Si la geografía es la manera de describir la solidificación y la superposición de los signos de la historia en una forma, el proyecto arquitectónico tiene la

tarea de revelar, a través de la transformación de la forma, la esencia del contexto geográfico-ambiental. El entorno no es un sistema en el que disolver la arquitectura, sino, por el contrario, un material estructurante del proyecto arquitectónico. Es más, a través de las nociones de lugar y de principio de asentamiento, constituye la esencia del operar arquitectónico” (GREGOTTI 1986).

Pero, ¿cuál fue el “largo trabajo experimental, meramente proyectual” desarrollado por Vittorio Gregotti para basar en la experiencia una verificación y un avance del “principio de asentamiento”? Sus experimentos más significativos comenzaron a tomar forma en Palermo, con el proyecto de los Departamentos de Ciencias de la Universidad (1969), diseñados con Gino Pollini y finalizados en 1988. Siempre en Palermo, en 1969, el proyecto para el barrio de viviendas sociales ZEN (Zona Expansión Norte) abarcaba una amplia porción de territorio en la periferia norte de la ciudad. Fue, sin embargo, excluido de la dirección de la obra durante su ejecución dándola así por “non finita” ya en 1973. Las experimentaciones ligadas al “principio de asentamiento” se desarrollaron sucesivamente a través de varios proyectos: en 1971 con su propuesta para el concurso de ampliación de la Universidad de Florencia, no realizado; entre 1973 y 1979, con el amplio proyecto de intervención para el campus universitario de Rende, en la provincia de Cosenza (Calabria). Continuó, entre 1974 y 1976, con el proyecto no realizado para un asentamiento de viviendas sociales en Cefalù (provincia de Palermo), cuyo diseño tal vez constituya la culminación de esta primera fase experimental. Por esta naturaleza de expresión madura y muestra ejemplar del potencial de este principio, se ha elegido como caso de estudio y final de esta disertación.

La foto es del modelo del plan de asentamiento de la construcción económica y popular (Ley n.º 167/1962) de Cefalù.



<sup>4</sup> QUARONI, en su reseña, subraya las críticas de SAMONÀ al funcionalismo y la cultura arquitectónica moderna por su falta de interés en la forma de la ciudad.

El proyecto incluía el cauce de un profundo arroyo, y estaba ubicado en una zona próxima a la escarpada costa del norte de Sicilia, cerca de la antigua ciudad de Cefalú. Allí se planteaba un asentamiento para 3500 habitantes, en un conjunto estructurado sobre un desnivel de 100 metros para un desarrollo lineal de 700 metros. En el monográfico de las obras de Gregotti, compilado por Guido Morpurgo, "Gregotti Associati. 1953-2003" (SKIRA, Milán 2004, pp. 84-85), el proyecto se describe de la siguiente manera:

"La singularidad morfológica del sitio se interpreta disponiendo, transversalmente respecto al valle, una serie de cuerpos articulados en niveles sucesivos",

configurados como especies de "presas-puentes" en el paisaje. Por otro lado,

"La sucesión de los edificios, articulada a un ritmo compacto, establece la escala de la intervención y su medida general, de acuerdo con las diferencias orográficas y geográficas que caracterizan el soporte de cada edificio, lo que resulta en un contrapunto reiterado respecto al paisaje". Este se acentúa a través de las desviaciones significativas que se producen respecto al paralelismo entre las "presas-puentes", debido a mantenimiento de la ortogonalidad en contraste con el curso ligeramente tortuoso del valle".

La descripción del proyecto se concluye así:

"Las "presas" habitadas están formadas por dobles crujeas, paralelas entre sí, separados por espacios internos que tienen una sección de 15 m. Los ocho edificios están conectados entre sí por una calle central que los atraviesa con una pendiente constante, marcando grandes aberturas. Tienen un desarrollo frontal de 155 m. y una profundidad de 12 m" (MORPURGO, "Gregotti Associati 1953-2003" 2004).

Es interesante observar que la segunda de las dos ilustraciones del proyecto que se muestran en el volumen (la primera es un fotomontaje de la planimetría en ortofotografía) es un alzado visto desde el valle, en el que el complejo está representado por una extensión vertical cuádruple en comparación con el real, que se ha obtenido apilando cuatro veces seguidas la extensión de la obra. No se trata solo de un truco retórico, útil para acentuar la fuerza de la idea-imagen, sino de algo más. Y, precisamente, el guiño a un diseño extraordinario de Bruno Taut constituye una referencia evidente al proyecto, aunque nunca Gregotti lo declarara como tal.

Al respecto nos parece necesario efectuar un cierto análisis en profundidad, que es útil para ilustrar la relación entre este proyecto en particular y la historia de la arquitectura, pero también la

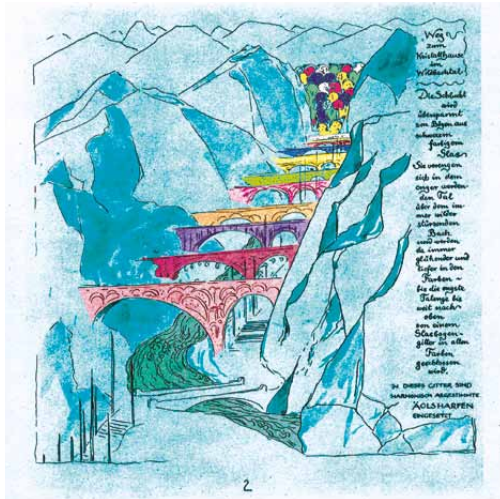
relación más general que, según Gregotti, existe entre el proyecto arquitectónico y su historia, considerando esta última como materia de la misma actividad del proyectual.

Si recordamos el "largo viaje de los iconos" con el que Aby Warburg nos dio las razones su *Mnemosyne*, podemos imaginar el diseño de Gregotti para Cefalú como el "viaje", en cierto sentido breve, realizado a partir de un diseño de Bruno Taut, que llamó la atención de Vittorio Gregotti y que inmediatamente se arraigó en su memoria de arquitecto proyectista. El viaje tuvo lugar en el tiempo transcurrido entre la publicación de los imaginativos dibujos que Taut había dedicado al proyecto de una ciudad "difusa" entre picos y valles alpinos (*Alpine Architektur*, 1917) y su resurgimiento en la configuración del asentamiento que Gregotti nos propone con sus dibujos para Cefalù. Poco menos de sesenta años para un salto ciertamente notable, marcado por la imaginación visionaria, colorida y utópica de un arquitecto alemán ya famoso, que en treinta tablas había entregado al mundo su idea mística de una ciudad comunitaria y pacifista. Esta idea acabó en la mesa de otro arquitecto, igualmente ya reconocido, para dotar de sustento, belleza, poder y de una fuerte identidad a un complejo de viviendas públicas que querían ser algo más que colmenas. Se trataba de realizar auténticas residencias - capaces de tejer una relación inteligente y sugerente con el entorno- un valle con vistas al mar, al horizonte y a la montaña de la Rocca de Cefalù- viviendas a las que se dotaba de la dignidad de una figura con capacidad para resaltar, por contraste, el carácter irreplicable, específico e icónico del lugar.

El viaje del diseño de Taut / Gregotti tuvo que detenerse abruptamente por los obstáculos de una burocracia hostil a toda solución que se saliera de los esquemas habituales. No obstante, la inteligencia de la petición se mantuvo. La obra de Taut, su libro y ese dibujo en particular, habían estado realmente muy presentes para Vittorio Gregotti, tanto que seis años antes del proyecto de Cefalú había recogido una reproducción en el aparato iconográfico de uno de los tres volúmenes, dedicados a la arquitectura y al urbanismo, de la popular serie *Arte moderno*, de la editorial Fratelli Fabbri Editori (GREGOTTI, 1967).

En el dibujo de Taut, una larga escalera conduce a una serie de puentes de cristal, flanqueados por hileras de árboles muy delgados, tal vez cipreses, dispuestos junto a un arroyo que fluye con ímpetu. También en el proyecto de Cefalú, las viviendas del puente estaban diseminadas entre un lado del valle y el otro, flanqueadas por





El dibujo, en color y en blanco y negro, es de Bruno Taut, y aparece en su libro *Alpine Architektur*, de 1917.

un camino y por el curso irregular del arroyo. A diferencia del diseño de Taut, cada uno de estos puentes está duplicado. De hecho, deberíamos decir que cada uno de ellos está formado por dos puentes unidos. Al ver estos puentes dobles es inevitable pensar en otro icono moderno de los puentes habitados. Probablemente es una pura cuestión de semejanza, e imagino que aquí, mucho más que en el precedente de Taut, la referencia solo puede ser la que viene a la mente del observador a posteriori. Sin embargo, esos dos solitarios puentes, colocados uno al lado del otro, que Wright lanza en el condado de Marin entre dos colinas, para albergar la sede administrativa de ese condado californiano (obra póstuma, construida más de diez años después, a partir de 1960) y la calle que pasa por debajo, en un punto medio, se presentan arrogantemente para nuestra consideración. Además, por el motivo recurrente de los arcos, fuertemente decorativos, que se suceden en ambos frentes, casi nos evocan, con la rapidez de un cortocircuito, a los puentes con arquerías de cristal de Taut. Tal vez se trata solo de suposiciones audaces, y en realidad no es necesario validar una influencia directa ni tratar de negarla. Porque aquí la cuestión es otra: la capacidad de un verdadero proyecto de arquitectura para resumir, incluso más allá de las intenciones del autor, toda una historia disciplinaria y artística que lo convierte en parte de una historia más general, en la que los ecos cruzados y las hibridaciones se producen por una fuerza casi natural. Yo diría que esa fuerza es una “segunda naturaleza”. En realidad, se trata de la cultura, que desde que existe ha creado los iconos, los ha transportado y los sigue

transportando, los transforma y, a veces, los lleva de vuelta a sus orígenes.

Recuerdo haber acompañado en la primavera de 1974 a Vittorio Gregotti, junto con Pasquale Culotta, en una larga exploración del territorio extrarurbano de Cefalú, algo que él quería hacer para identificar el emplazamiento del proyecto. No declaró inmediatamente su elección, por lo que no pude darme cuenta del momento en que encontró el enclave, en el que su memoria cultural y artística reaccionó con el sitio y con el lugar en el que “vio” su Arquitectura. Más tarde, en julio de 1979, Vittorio Gregotti me concedió una larga entrevista, publicada en la revista de Pasquale Culotta, *In Architettura* (n.º 1, 1979), donde se resumía el significado de ese proyecto, relacionándolo con otros experimentos anteriores. En ningún momento mencionó a Bruno Taut.

Lo primero que le pregunté fue sobre unas declaraciones suyas publicadas poco antes, en la primera edición de la serie de *Casabella* dirigida por Tomás MALDONADO (n.º 421, 1977):

“En estos días, todo lo que se puede derivar de la especificidad del emplazamiento no tiene mucha suerte en la cultura arquitectónica”.

Sin embargo, observé, el proyecto de Cefalú parecería ser una especie de contraataque, algo más que un manifiesto o la verificación ulterior de un principio. Aparece, agregué, una mano fuertemente intencionada, incluso con la arrogancia de la figura, para reiterar su método, su propia idea del proceso de diseño, sus herramientas conceptuales, sus principios.

Me respondió lo siguiente:

“Tengo que hacer una premisa, y es que muy a menudo son los principios los que se extraen de los proyectos y no al revés; es decir, cuando alguien se sienta ante el escritorio, no necesariamente tiene las ideas tan claras como para crear todo el proyecto a partir de estos principios.

Estos principios son básicamente la reflexión sobre una serie de experiencias que se han realizado y el reconocimiento —a veces correcto, otras no— de que esa serie de experiencias tiene un hilo conductor que las conecta; aquí, cuando se hace este balance, sin duda influye en proyectos posteriores. Sin embargo, me gustaría despejar el terreno de posibles malentendidos, es decir, del hecho de que tenemos una teoría y de que deducimos cosas a partir de ella.

De hecho, este discurso sobre el principio de asentamiento se ha vuelto gradualmente más claro, diría en los últimos diez años, especialmente para ocasiones concretas y prácticas, por el hecho de que nos hemos comprometido, tanto yo como mis asistentes y estudiantes más jóvenes, en una serie de concursos vinculados entre sí por la idea de abordar a mayor escala los temas de intervención pública. Al trabajar para estos concursos, surgió la idea de que cuando te colocas en una dimensión que ya no es la del edificio único, sino el sistema de edificios, y no quieres planificar o pensar que la planificación no es la herramienta adecuada, pero queremos mantenernos dentro del marco de la intervención arquitectónica, entonces nos enfrentamos con los problemas de las escalas dimensionales porque, evidentemente, aquí no se trata de retomar el discurso de la continuidad del método en todas las escalas, sino que, por el contrario, es necesario tratar de ver si al pasar de una escala a otra hay una conexión y, por lo tanto, una lógica que las mantenga unidas. Una vez más, esto no es una lógica deductiva. Por ejemplo, con motivo del concurso de Florencia, no comenzamos con un plan maestro en absoluto, ni pasamos de un plan maestro a un plan detallado, ni de estos a un proyecto. Fue un trabajo de tejedora, fuimos de un lado a otro, comenzamos a hacer una parte, luego la comparamos con ciertas situaciones a mayor escala, después vimos que en cambio había otras situaciones, y así sucesivamente. Es una especie de progreso retrospectivo, yendo hacia adelante y hacia atrás. Esto permite construir un tejido en el que, sin duda, al final debe reconocerse que la parte fundamental es la del principio de asentamiento, es decir, todos aquellos elementos que contribuyen, en un lugar determinado, a establecer una singularidad para la cual una intervención solo puede estar allí, en esa posición, con esas características particulares”.

“Entonces, —quise insistir—, ¿por qué quería subrayar la desventaja actual respecto a esta extensión del área disciplinaria? Ante esta situación —le pregunté—, ¿existen herramientas capaces de dar concreción y operatividad arquitectónica a todo lo relacionado con la noción de medioambiente y el principio de asentamiento?”

“Mira —me respondió—, lo que me recuerdas haber dicho es cierto; pero creo que llegará el momento. Ciertamente, esto se ha eliminado de una situación concreta y muy específica, como es la situación actual, de gran dificultad para la disciplina y la profesión. Se han acumulado muchos problemas, agravados por el aumento en el número de estudiantes y arquitectos, que ha venido acompañado de una disminución en las oportunidades profesionales.

Aquellos que han comenzado a tener un gran interés en la arquitectura, o en mantenerla, o los estudiantes o ya graduados, han tratado de conservar un dato esencial que no se puede reducir aún más, una especie de alfabeto arquitectónico irreductible. Esto es, en mi opinión, la razón de la suerte de otros métodos de enseñanza. Mi amigo Aldo Rossi ha trabajado precisamente en este sentido: una forma de reducción, de alfabetización y una especie de conservación de los elementos básicos. En cambio, mi tesis es difícil de transmitir desde el punto de vista de los resultados, es poco segura. Está enfocada más como una duda que una certeza y resulta más adecuada para los momentos de expansión que para los de retirada, sobre todo dado que, francamente, es una tesis antiestilística, que no permite certezas. Plantea preguntas e intenta examinarlas, abrirlas, pero no da las respuestas. [...]

Con esto no quiero decir que mi tesis no tenga futuro; al contrario, estoy convencido de que lo tiene, precisamente por este motivo; un futuro tal vez en contextos más largos o más distendidos, desde este punto de vista. En cuanto a la instrumentación, que es la segunda parte de la pregunta, implica cuestiones muy complicadas, porque contiene tres problemas: el primero es el de toda la relación entre planificación y diseño, una relación que está lejos de resolverse; el segundo se refiere a la interdisciplinariedad; el tercero, quizás más complejo que los otros dos, es esta nueva situación de la arquitectura, que ha renunciado a considerarse el instrumento de pacificación social o, al menos, a creer que está determinada y, como tal, se encuentra, por así decirlo, en una situación lateral en comparación con la centralidad que tenía en la década de 1920.

Parto de este tercer problema: creo que esto es cierto, es verdad que hoy este mito está definitivamente desmantelado, pero hasta cierto punto, porque sigue habiendo dos cuestiones sobre la mesa. Por un lado, la sustitución por otro mito (porque no creo que la arquitectura deba carecer de mitos ideales, o tensiones ideales, pues de lo contrario se convertiría solo en una profesión práctica); creo que el marco de estos mitos ha cambiado, se ha centrado mucho más en la subjetividad, es decir, según el discurso de la reducción a los elementos básicos, que mencioné anteriormente. Por otro lado, tenemos situaciones de certeza de tipo cada vez más burocrático, es decir, completamente ideológicas, como falsa conciencia, o exclusivamente económicas. Ante estas dos realidades, la disciplina a menudo tiende a volverse sobre sí misma, a hacerse tan subjetiva

como para rechazar incluso su propia naturaleza; y este es el motivo por el que muchos no quieren volver a ejercer la arquitectura: su posición es precisamente una inversión de la subjetividad de una condición que ya no es sostenible como condición dialéctica de una relación social, de necesidad social. Cuando alguien ya no se siente necesario, eso le lleva a afirmar: “Bien, entonces hará una investigación personal sobre lo que considero mi realidad, es decir, mi subjetividad, con sus propios problemas”.

Ciertamente, este aspecto hace que la pregunta sea aún más complicada, pero no da una respuesta; y de él dependen todos los demás. En primer lugar, la crisis de la interdisciplinariedad. Esto implica moverse alrededor de una mesa con diferentes conocimientos y, por lo tanto, también con diferentes identidades disciplinarias, pero hay que creer en dichas disciplinas para intercambiar material. Sin embargo, si ya nadie se identifica con su disciplina, si nadie cree en ella, no puede haber intercambio. Por lo tanto, no creo que la crisis de la relación interdisciplinaria sea una crisis en perspectiva, porque sería como decir que hay una crisis en el intercambio personal: sí, esta crisis en el intercambio personal existe, pero podemos considerarla un punto de inflexión. El intercambio es absolutamente necesario, fundamental. Luego, en la interdisciplinariedad, hay dos niveles de malentendidos que deben aclararse: el primero es la interdisciplinariedad que concierne a la disciplina en sí misma, es decir, las condiciones que ya no nos permiten resolver los problemas específicos de la arquitectura a través de una única especialización, para lo cual se necesita que muchos contribuyan a este discurso; el otro es el mito de la interdisciplinariedad como ideología. Creo que es precisamente esto lo que está en crisis, aunque desde el punto de vista del instrumento considero que es importante mantenerlo.

En cuanto a las relaciones entre planificación y diseño, para mí están resueltas: creo que son disciplinas completamente diferentes, distintas y, por lo tanto, con el debido respeto a la disciplina de la planificación, que es la disciplina de la determinación económica de los problemas por aspectos espaciales, para mí solo concierne a la determinación de estos parámetros. Los aspectos relacionados con la forma son los que conciernen a los arquitectos”.

Cuarenta años después de esa entrevista, ahora que Vittorio Gregotti nos ha dejado hace tan poco tiempo, debemos tener en cuenta que el momento que esperaba no ha llegado. La “necesidad sostenible” (GREGOTTI, 2014) fue su reacción reflexiva al observar la complicada relación entre arquitectura y sociedad. Por último, él mismo confesó su decepción al respecto: “La arquitectura ya no le importa a nadie” (ERBANI, 2017). Al menos, digamos, esa idea de arquitectura,

noble, culta, responsable y civilmente orientada que Gregotti nos había enseñado a construir desde la verdad y el método.

## Bibliografía

- ROGERS, E. N. (1955): “Le preesistenze ambientali e i temi pratici contemporanei”, en la revista *Casabella-continuità*, n. 204, febbraio-marzo 1955, pp. 3-6;
- (1957): “Il problema del costruire nelle preesistenze ambientali”, informe al Comité Nacional de Estudios del I.N.U., Roma, marzo 1957, en la revista *L'Architettura*, n. 22, agosto 1957, p. 225.
- (1958): *Esperienza dell'architettura*, Giulio Einaudi editore, Torino 1958, Parte tercera. En la reedición del volumen: ROGERS, E. N. & MOLINARI, L. (1997): *Esperienza dell'architettura*, Skira editore, Milano 1997, pp. 279-291.
- & R. PANE (1957): “Dibattito sugli inserimenti nelle preesistenze ambientali”, en la revista *Casabella-continuità*, n. 214, febrero-marzo 1957, pp. 2-4;
- ERBANI, F. (2017): “Francesco Ermani, intervista a cura di, Vittorio Gregotti: “L'architettura non interessa più a nessuno”, in quotidiano *La Repubblica*, 12 luglio 2017.
- GREGOTTI, V. (1966): *Il territorio dell'architettura*, Feltrinelli, Milano 1966, 1972. Segunda edición, 1972: “Parte seconda. La forma del territorio” pp. 57-98.
- (1967): *L'architettura tedesca dal 1900 al 1930, in collana “L'arte moderna”*, Vittorio GREGOTTI, volumen n. 32, “Architettura, urbanistica e disegno industriale - parte seconda”, Fratelli Fabbri Editori, Milano, pp. 121160.
- (1986): “L'architettura dell'ambiente”, en revista *Casabella*, n. 482, julio-agosto 1982, pp. 10-11; el texto compare anche in: Vittorio Gregotti, *Questioni di architettura*, Einaudi editore, Torino 1986, pp. 19-21.
- (2014): *Il possibile necessario*, Bompiani, Milano 2014.
- MORPURGO, G., Gregotti Associati 1953-2003 (2004): *Scheda relativa al “Piano particolareggiato per l'edilizia economica e popolare. Cefalù, 1976/1979”*, Rizzoli/Skira editori, Milano 2004, pp. 84-85.
- PANZARELLA, M. (1979): “Marcello Panzarella, conversazione a cura di, Vittorio Gregotti”. La costruzione dell'insediamento, in rivista *En Architettura. Giornale della progettazione*, n. 1, julio 1979, p. 3.
- PICCINATO S. & QUILICI V. & TAFURI M. (1962): “La città territorio. Verso una nuova dimensione”, en la revista *Casabella-continuità* n. 270, dicembre 1962, pp. 16-25.
- QUARONI, L. (1960): L'avvenire della città, in rivista *Casabella-Continuità* n. 236, febbraio 1960, pp. 19-20.
- ROGERS, E. N. (1959): “Contrasti tra architettura e urbanistica”, en la revista *Casabella-continuità* n. 224, febrero 1959, pp. 1 sgg; recogido en: ROGERS, E. N. & MAFFIOLETTI, S. (2010): *Architettura. Misura e grandezza dell'uomo*. Scritti 1930-1969, volume II, Il Poligrafo, Padova 2010, pp. 681-684.
- SAMONA, G. (1959): *L'urbanistica e l'avvenire della città (negli stati europei)*, Laterza, Roma-Bari 1959.

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LII, N° 204, verano 2020

Págs. 403-406

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.204.14.2>

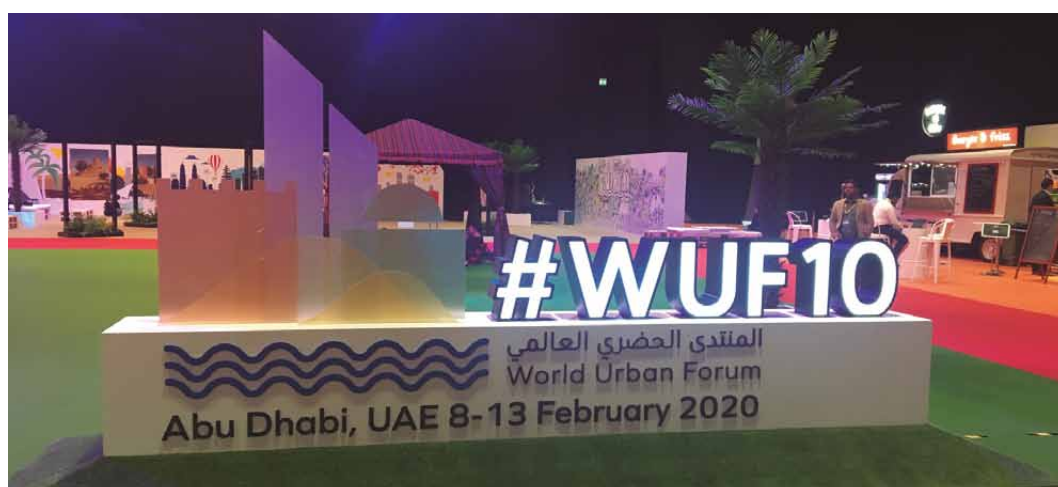
CC BY-NC 4.0



# El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en el Foro Urbano Mundial de Abu Dhabi (WUF10)

Sonia HERNÁNDEZ-PARTAL

Subdirección General de Políticas Urbanas  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana



El Foro Urbano Mundial (WUF) es una iniciativa de Naciones Unidas, organizada cada dos años a través del Programa para los Asentamientos Humanos (ONU Habitat) que, desde su primera edición en 2002, se ha convertido en la principal Conferencia internacional para hablar y debatir sobre políticas urbanas y para compartir prácticas y conocimientos que mejoren la calidad de vida en las ciudades.

Aspectos clave como la rápida urbanización, el impacto en las ciudades del cambio climático, la economía, los retos sociales y la pobreza, las nuevas tecnologías y la digitalización constituyen, entre otros muchos, aspectos sobre los que los problemas más apremiantes que enfrenta el mundo tienen en esta plataforma internacional, un buen elemento de intercambio y difusión de buenas prácticas y conocimiento.

El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana ha participado en su Décima edición que, con el lema “*Ciudades de oportunidad: conectando cultura e innovación*”, tuvo lugar en Abu Dhabi (Emiratos Árabes Unidos) entre los días 8 y 13 de febrero de 2020.

El Foro contó con más de 13.000 participantes de todo el mundo y desplegó un programa de eventos que, solo en la Agenda Oficial, superó los 500 actos. Estos encuentros han supuesto una oportunidad para debatir sobre los retos globales y locales a los que se enfrenta el planeta dentro del marco de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, la Nueva Agenda Urbana Internacional y las Políticas Urbanas Nacionales, Subregionales y Locales que las implementan.

La delegación española que estuvo presente en el Foro contó con representación estatal, autonómica y local, así como del mundo académico y universitario y de las empresas públicas. Por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación participó activamente el Embajador español en Abu Dhabi, que ejerció el papel de alta representación de España en el Foro, además de convertirse en un magnífico anfitrión para todos los representantes de la delegación española. En representación del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) estuvieron presentes la Subdirección

General de Políticas Urbanas y las empresas del Grupo Fomento: INECO, ENAIRE, ADIF, RENFE, AENA y Puertos del Estado. Por parte de las Comunidades Autónomas participaron la Generalitat de Cataluña y el Instituto Catalán de Suelo, la Junta de Extremadura y el Gobierno del País Vasco. La Administración local contó con la representación de la FEMP, la Diputación de Barcelona y los Ayuntamientos de Soria -cuyo Alcalde representaba también a la FEMP-, Barcelona, Madrid, Logroño y Málaga. También estuvo presente la Universidad por medio de la UNED y la Universidad de Deusto.

Más allá de la presencia de sus representantes en los eventos de la programación oficial del Foro, el MITMA contó con una agenda específica de eventos, cuyo éxito de asistencia ha confirmado el interés de sus temáticas y objetivos. El primero de ellos, un *Networking Event*, que se celebró el 9 de febrero, versó sobre “*La Gobernanza: un elemento clave para implementar las Políticas Nacionales Urbanas. La experiencia de la Agenda Urbana Española*”.

Se organizó en torno a una Mesa redonda en la que participaron como ponentes: D. Joan Clos, Consultor de temas urbanos de ONU-Hábitat; Dña. Angela de la Cruz, Subdirectora General de Políticas Urbanas del MITMA; Dña. Aranzazu Leturiondo, Viceconsejera de Planificación Terri-





torial del Gobierno Vasco; D. Agustí Serra, Secretario General de Agenda Urbana y Territorio de la Generalitat de Cataluña; D. Carlos Martínez, Alcalde de Soria y representante de la FEMP; Dña. Marta Lora, Catedrática de Derecho Administrativo de la UNED y D. José Ángel Higuera. Director de Negocio, Carreteras e Intermodal de INECO. El objetivo del evento era recoger las distintas visiones de la Gobernanza desde los diferentes niveles: internacional, nacional, autonómico, municipal, universitario y empresarial, y trató de poner de manifiesto la relevancia de una adecuada gobernanza multinivel, inclusiva e innovadora, que supere el estricto sistema de competencias descentralizadas y que apueste por una mayor coordinación y colaboración, con una visión estratégica y coherente, como la mejor fórmula para lograr un desarrollo urbano más sostenible y transformador.

El segundo de los eventos organizados por el MITMA, también dentro de la programación oficial del Foro, fue un *Side Event* que tuvo lugar el 11 de febrero y cuyo objeto era presentar el libro editado por el propio Ministerio bajo el título: “*Ciudad Productiva y circular: conversaciones en torno a la Agenda Urbana Española*”. La publicación, que fue preparada *ad hoc* para dicho evento, pone en valor los objetivos estratégicos de la Agenda Urbana Española, aprobada en

febrero de 2019, con las nuevas proximidades en la ciudad productiva postindustrial, en el contexto europeo, así como sus impactos a nivel político, ecológico, espacial, social y económico. Este *Side Event* contó con la participación como ponentes de D. Manuel Arana, Subdirector de Planificación e Infraestructuras de Puertos del Estado; D. Kristiaan Borret, Arquitecto y Bawmeester de la Región de Bruselas (Bélgica) y D. Santiago Saura, Concejal Delegado de Internacionalización y Cooperación del Ayuntamiento de Madrid, corriendo a cargo de Dña. Ángela de la Cruz, Subdirectora General de Políticas Urbanas del MITMA, el papel de Moderadora.

Por último, el MITMA también contó con un espacio expositivo propio dentro del Pabellón de exhibiciones del Foro. Se trató de un Stand coordinado y gestionado por las empresas del Grupo Fomento: INECO, ENAIRE, ADIF, RENFE, AENA y Puertos, que permitió mostrar al mundo, durante casi una semana, la innovación y la calidad de las empresas públicas españolas en elementos tan importantes para las ciudades como las infraestructuras, la movilidad como eje estructurante del territorio, los transportes, la innovación y la economía.

En definitiva, el WUF10 ha supuesto una oportunidad para que en el mundo se conozcan los avances llevados a cabo en España desde dos

enfoques distintos: por un lado, los derivados de la implementación de la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas mediante la aprobación de la Agenda Urbana Española como Política Nacional Urbana y su puesta en marcha con la elaboración de los planes de acción y agendas por parte de todos los actores interesados en ella, y, por otro, la calidad de los servicios y el nivel de innovación de las empresas públicas españolas y el intercambio de conocimiento de sus universidades.

La principal reunión mundial sobre el futuro de las ciudades ha terminado con una llamada a la acción y a poner en marcha los acuerdos internacionales mediante experiencias prácticas que

respondan a los retos diagnosticados y que favorezcan el cumplimiento de los objetivos que pretenden alcanzar un desarrollo más sostenible más justo y equitativo y más humano, desde la coordinación y el intercambio de experiencias y conocimientos.

La próxima edición del Foro Urbano Mundial tendrá lugar en 2022 en la ciudad de Katowice, en Polonia, por primera vez en la historia del mismo, en una ciudad europea. Hasta entonces queda por hacer mucho trabajo colectivo para promover, con conciencia y responsabilidad, cuántas acciones permitan afrontar el mejor futuro posible para pueblos y ciudades. En suma, para mejorar los lugares en los que vivimos.

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LII, N<sup>o</sup> 204, verano 2020

Págs. 407-408

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.204.14.3>

CC BY-NC 4.0



# La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos. Breve crónica del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo

Pablo MEIX-CERECEDA

Universidad de Castilla-La Mancha

## XV Congreso Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA)

LA CIUDAD DEL SIGLO XXI: TRANSFORMACIONES Y RETOS

Ibiza, 7 y 8 de febrero de 2020

asociación española de  
**PROFESORES** de  
**DERECHO ADMINISTRATIVO**



Los días 7 y 8 de febrero de 2020 se celebró en la ciudad de Ibiza el XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA). Con ello, la Universitat de les Illes Balears se convertía en la primera en repetir como anfitriona después de haber organizado en Palma, nueve años antes, el VI Congreso de la Asociación. Conviene reconocer el gran esfuerzo y la generosidad desplegados por los colegas de la universidad balear en ambas ocasiones.

En esta ocasión, el congreso atrajo a más de doscientos congresistas, participación que también

se reflejó en la vitalidad de los debates. Cabe calificarlo como un congreso equilibrado en distintos sentidos. Así fue, en efecto, en lo relativo al tiempo previsto para las intervenciones programadas y la posibilidad de que los demás asistentes tomaran la palabra de manera espontánea. Y también, en segundo lugar, debe valorarse el esfuerzo por mantener un equilibrio intergeneracional que fue seña de identidad de la Asociación desde sus comienzos. En este sentido, se asignaron ponencias y comunicaciones tanto a varios catedráticos de larga trayectoria como a otros más recientes, así como a profesores en etapas intermedias e incluso a algunos doctorandos.



Los debates se articularon en torno a cuatro grandes perspectivas: la ciudad como espacio *político*, la ciudad como espacio *físico*, la ciudad como espacio *sostenible* y la ciudad como espacio *global*. Dada la breve extensión de esta crónica, solo es posible transmitir una visión fragmentaria de las distintas sesiones. Los textos de las ponencias y comunicaciones, sin embargo, pueden consultarse en el sitio web de la Asociación ([www.aepda.es](http://www.aepda.es)) y, como es habitual, serán publicados de manera formal en las actas del congreso.

En la primera de las sesiones se reflexionó sobre el concepto del “derecho a la ciudad”, desarrollado originalmente por el filósofo francés Henri Lefebvre (1901-1991). A pesar de su indudable interés, el concepto revestiría una naturaleza más filosófica que jurídica, ya que en él se entrecruzan y confluyen intereses muy diversos de sujetos también variados. En relación con los *derechos en la ciudad*, concepto que sí resulta más propiamente jurídico, destacaría especialmente el derecho a la vivienda, cuya protección ha sido una de las preocupaciones de distintas Administraciones públicas en España, si bien con éxito desigual y donde perviven algunos problemas sin resolver. Otro importante derecho consistiría en la participación política en el gobierno local, a cuya eficacia podrían contribuir las consultas populares. Algunos otros debates, en fin, guardaron relación con la creciente complejidad administrativa, la protección del paisaje urbano; la alimentación; o la igualdad entre mujeres y hombres.

La sesión relativa a la ciudad como espacio físico se desarrolló principalmente en torno a dos problemas que sufren de modo desigual distintas ciudades españolas: la regeneración urbana y el turismo masivo. En relación con el primero, la mayor dificultad tendría que ver con su viabilidad económica, para lo cual se proponía flexibilizar las cargas que soporta el agente rehabilitador. Otros problemas vinculados a la rehabilitación tendrían que ver con la eficiencia energética, la participación de los ciudadanos en el cuidado y regeneración de la ciudad o la oscuridad del marco normativo en algunos aspectos. En segundo lugar, y por lo que respecta a la masificación turística, los debates pusieron de manifiesto que los problemas no se deberían tanto a la falta de instrumentos jurídicos como a un ejercicio insuficiente o inadecuado de las potestades administrativas, que con demasiada frecuencia favorecerían la rentabilidad económica frente a los usos comunes del espacio público. También se hizo hincapié en la protección frente al ruido, los problemas de la vivienda turística o la

insuficiencia de inspectores para hacer cumplir la legislación vigente.

La sesión dedicada a la ciudad como espacio sostenible profundizó en algunos de estos aspectos. Por una parte, se analizó el cambio de modelo energético que se pretende para hacer frente a las necesidades crecientes y a la limitación de los recursos no renovables. Más allá de los cambios en las fuentes de producción y del impulso al autoconsumo, el énfasis en la eficiencia se estaría convirtiendo en una de las grandes líneas del modelo. De este modo, el urbanismo adquiere una dimensión esencial en la política energética, en relación con lo cual se criticó la deficiente transposición de las directivas europeas en la materia. Por otra parte, en esta sesión se reflexionó también sobre la prestación de servicios en las llamadas “ciudades inteligentes” (*smart cities*). A este respecto se pusieron de manifiesto distintos riesgos concretos que entraña este modelo, tales como problemas de seguridad, excesiva automatización, falta de transparencia y control, insuficiente capacidad económica, técnica y humana para gestionar los procesos automatizados, desigualdad y brecha digital... Para garantizar adecuadamente los derechos individuales, el Derecho administrativo debería afrontar con decisión estos problemas, algo que aún requiere de esfuerzos en distintos planos, incluido el normativo.

La cuarta sesión, en fin, permitió ampliar la reflexión a otras realidades territoriales y culturales (singularmente la italiana) y poner en relación la perspectiva jurídica con otras disciplinas. El estudio de la ciudad refleja como pocos ámbitos la necesidad de un diálogo interdisciplinar y transfronterizo, y ello también en sentido territorial. El difícil reto, así pues, consistiría en que el interés general pueda desarrollarse más allá de la estricta conveniencia económica individual, sin desatender por ello la situación jurídica de los particulares, ya sean propietarios, ya agentes (re) urbanizadores.

En definitiva, el congreso puso de manifiesto la complejidad de un problema ecológico, social y económico de primera magnitud como es el superdesarrollo de las ciudades. Resumiendo extraordinariamente, podrían identificarse las causas de las tensiones en la rigidez e insuficiencia del marco normativo (el régimen local, el urbanístico...), la preponderancia de los intereses económicos y la rapidez de los cambios en los hábitos sociales y de consumo. Para encauzar estas tensiones, corresponde en buena medida a la Academia proponer un marco jurídico adecuado.

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LII, N° 204, verano 2020

Págs. 409-412

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.204.14.4>

CC BY-NC 4.0



# Congreso Internacional FLACAM + 30: Nuestras Propias Soluciones Sur-Sur (Montevideo, 4-6 de diciembre de 2019) FLACAM y su compromiso con el desarrollo sustentable en América Latina

Lucía PESCI<sup>1</sup>

Geógrafa. Vicepresidente de la Fundación CEPA (Centro de Estudios y Proyectos del Ambiente),  
Coordinadora Académica de FLACAM  
Miembro Alterno por Argentina en el Consejo Directivo de la Red

**C**reada en 1989 y designada Cátedra UNESCO FLACAM Red Unitwin para el Desarrollo Sustentable en 1995, FLACAM Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales ([www.redflacam.com](http://www.redflacam.com)) desarrolla sus actividades ininterrumpidamente desde hace 30 años.

Con más de 20 Instituciones Miembros, entre Incorporados y Adherentes, en casi toda Latinoamérica y España, focaliza sus actividades en la formación de recursos humanos a nivel de postgrado y en la formulación y gestión de proyectos tendientes al desarrollo sustentable.

<sup>1</sup> Conclusiones del Congreso Sur-Sur "Nuestras Propias Soluciones", desarrollado por la Red FLACAM / Cátedra UNESCO Red Unitwin para el Desarrollo Sustentable, con el apoyo de la Oficina Regional de UNESCO para América

Latina y el Caribe, del 4 al 6 de diciembre de 2019, en Montevideo, Uruguay, en conmemoración del 30° aniversario de su creación y a 27 años de su designación como Cátedra UNESCO-Red Unitwin.

En 2017 ha incorporado a su ya reconocida oferta formativa de postgrado que dicta desde hace más de 20 años y de alcance latinoamericano, una intensa oferta de cursos cortos virtuales en áreas tales como turismo sustentable, paisaje, arquitectura del ambiente, vivienda social e inclusión urbana, proyectación ambiental, ciudad sustentable, y políticas de sustentabilidad, entre otras; con ello, se capacita cada año, entre ambas actividades, a más de 400 profesionales/alumnos de las más diversas disciplinas y de más de 15 países. Con muchos de ellos, en roles claves en ONGs, de docencia e investigación en universidades públicas y/o privadas o en los ámbitos gubernamentales de toda Latinoamérica, su alcance e impacto a nivel local, nacional y regional latinoamericano se acrecienta y consolida año a año.

Además de su intensa labor en pos de la educación/formación, la Cátedra UNESCO-FLACAM desarrolla una intensa actividad proyectual propiamente dicha, mediante la cual ha puesto en marcha cientos de proyectos, consecuentes con los Objetivos de Desarrollo Sostenible que promueven las Naciones Unidas.

Con una relevante presencia en eventos y seminarios a nivel nacional e internacional, muchos de ellos en articulación con otras Cátedras UNESCO, y un esfuerzo cada vez más grande en las áreas de la información, comunicación y difusión a través de su página web y redes sociales, la Cátedra UNESCO-FLACAM en Desarrollo Sustentable afianza día a día su compromiso en pos de la sustentabilidad.

A partir de su propia experiencia en el desarrollo de proyectos de investigación/acción en toda América Latina y el mundo, estimula y promueve la formación de profesionales transformativos, expertos en desarrollo sustentable, a través de una metodología transdisciplinaria y la participación e involucramiento de la sociedad civil, en pos de su empoderamiento con vistas a alcanzar un desarrollo endógeno y genuino a nivel local y regional.

### Nuestras Propias Soluciones Sur-Sur

En 2019, y después de 30 años de labor ininterrumpida, FLACAM consideró que era el



momento para ampliar su presencia y convocatoria, así como de profundizar el debate y la co-construcción del conocimiento Sur-Sur en pos del desarrollo sustentable.

Con ese objeto, organizó el Congreso Sur-Sur, bajo el lema “Nuestras Propias Soluciones”, en el entendido que las soluciones del desarrollo sustentable para América Latina deben tener un fuerte sesgo propio y apropiado a nivel local y regional.

El mismo tuvo lugar del 4 al 6 de diciembre de 2019, en Montevideo, Uruguay, con el apoyo de la Oficina Regional de UNESCO para América Latina y el Caribe, con sede en dicha ciudad del Cono Sur.

La Cátedra UNESCO en Desarrollo Sustentable se propuso de este modo aportar a la labor que la UNESCO está desarrollando a nivel mundial, desde una mirada fundamentalmente latinoamericana y Sur-Sur, como es el espíritu de esta Cátedra en Red, teniendo en cuenta las prioridades de la UNESCO, en particular con sus Grandes Programas de Educación, Ciencias naturales y exactas, Ciencias sociales y humanas, Cultura y Comunicación e

Información, sus proyectos interdisciplinarios, y actividades de la Oficina Regional y del Programa Unitwin.

Con fuerte orientación regional, pero sin perder su dimensión y trascendencia internacional y global, el Congreso fue un reflejo de nuestra labor durante estos 30 años, una reflexión del cambio acaecido a nivel mundial, y una demostración de poder de la creatividad proyectual en pos de fortalecer la articulación Sur-Sur y el desarrollo sustentable.

Con el apoyo de la Oficina Regional de UNESCO para América Latina y el Caribe y con la participación de cerca de 150 congresistas, más de 55 ponencias presentadas de 12 países de Iberoamérica, y con la presencia como invitados especiales de referencia internacional, este evento logró ser un verdadero espacio de reflexión y debate en pos de la sustentabilidad, la resiliencia y el bien común; un espacio de articulación e interacción del sector público, la academia y el sector privado, y sobre todo un espacio de diálogo y aportes renovados al pensamiento y a la acción de la propia UNESCO en torno a territorial y ciudades cohesionadas y resilientes.

### Fueron Objetivos Generales del Congreso:

- Contribuir a la consolidación de la sustentabilidad como meta a nivel local, nacional e internacional.
- Profundizar la reflexión y la co-construcción de conocimiento en esta línea.
- Promover la educación y formación hacia la sustentabilidad en todos los niveles, tanto formal como no formal.
- Aportar a la formulación de una mejor estrategia de articulación y actuación Sur-Sur (y no solo latinoamericana) en materia de educación y desarrollo sustentable de alcance en las políticas públicas y las iniciativas privadas.
- Fortalecer la visión de la sustentabilidad como marco para la actuación hacia el bien común y la nueva economía.

Y como Objetivos Particulares se plantearon:

- Presentar ponencias y ofrecer conferencias sobre las acciones concretas para la adopción de la sustentabilidad en la gobernabilidad y la gobernanza en nuestros países.
- Distinguir entre las acciones de sustentabilidad para el fortalecimiento de las identidades locales y la continuación de las dependencias económicas y culturales de las economías globales.
- Identificar las mejores prácticas en la aplicación de los proyectos de sustentabilidad.

### Conclusiones del Congreso y FLACAM + 30

Como corolario de las conclusiones obtenidas en las 7 Comisiones Temáticas del Congreso<sup>2</sup> y apuesta al futuro, se proponen las reflexiones que siguen, rescatando lo esencial del espíritu del congreso y de nuestro compromiso de aquí a los próximos 30 años.

A saber:

- Asumir el cambio de paradigma y la búsqueda de nuevos conocimientos integradores y transversales, como “escuela de pensamiento” comprometida con el cambio de época.
- “Jugar” las acciones de pensamiento y acción “en la cancha” de ese cambio y no dejarse atrapar por las manipulaciones del poder de la época en crisis.
- Incentivar la inteligencia del bien común, horizonte imprescindible para oponerse a la inteligencia del egoísmo del bien exclusivamente individual.
- Asumir ese cambio en las actitudes y aptitudes del nuevo saber, pero también en las destrezas que consagran el nuevo hacer en prácticas socialmente incluyentes y científicamente transversales y holísticas.
- Asumir entonces que:
  - Debemos defender las múltiples formas de conservación, pero extendiendo el nuevo hacer a todo el territorio en crisis y no solo a islas de buen manejo.

<sup>2</sup> El Congreso se organizó en 7 Ejes Temáticos. Cultura y Sustentabilidad, Ciudad y Sustentabilidad, Ecología y Sus-

tentabilidad, Economía y Sustentabilidad, Educación y Sustentabilidad y Paisaje y Sustentabilidad

- Debemos asumir la dimensión del riesgo, no solo del cambio climático sino de cualquier forma de agresión natural y social.
  - Debemos hacer frente a la emergencia, atendiendo no solo a los efectos sino buscando eliminar las causas del impacto.
  - Debemos asumir la proyectualidad como un saber hacer comprometido y renovado, capaz de responder a los cambios de la nueva época de manera leve, resiliente y anclada en el paisaje y en los saberes locales.
  - Debemos asumir la empatía y la comunidad proyectual, con la cultura y la educación como fuerza de cambio.
  - Asumir la red y la red de redes para universalizar el cambio.
- Montevideo, 6 de diciembre de 2019.

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LII, Nº 204, verano 2020

Págs. 409-412

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.204.14.5>

CC BY-NC 4.0



## Información sobre Tesis doctorales

### Doctoral thesis information

#### Título:

**“La actuación de regeneración y renovación (aMU-RR). Nueva forma de equidistribución y gestión en suelo urbanizado en los desarrollos urbanos de los años 60 y 70 del País Vasco”**

**Autor:** Doctor Álvaro CEREZO-IBARRONDO  
[acerezo@aci-arquitectos.es](mailto:acerezo@aci-arquitectos.es)

#### Universidad de lectura:

Universidad Autónoma de Madrid

#### Departamento:

Urbanística y Ordenación del Territorio

#### Programa de doctorado:

Programa de Doctorado 03e6. Sostenibilidad y Regeneración Urbana de la Universidad Politécnica de Madrid  
Centro de lectura de la tesis: Escuela Técnica Superior de Arquitectura

#### Fecha de lectura:

19.02.2020

#### Calificación:

Sobresaliente Cum Laude

#### Mención Europeo / Mención Internacional:

No Solicitado

#### Director/es de la Tesis y filiación:

Agustín Hernández Aja  
(Catedrático de Universidad, UPM)

#### Tribunal y filiación de los miembros:

Federico GARCÍA-ERVITI (Arquitecto, Profesor Titular). Isabel GONZÁLEZ-GARCÍA (Arquitecta, Profesora Ayudante Doctora). Javier MARTÍNEZ-CALLEJO (Arquitecto, Doctor). Luciano PAREJO-ALFONSO (Jurista, Catedrático de Derecho Administrativo, Carlos III). Julio Cesar TEJEDOR-BIELSA (Jurista, Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza).

#### Identificador DOI:

[10.20868/UPM.thesis.58338](https://doi.org/10.20868/UPM.thesis.58338)

#### Enlace a documento de la Tesis completo en repositorio de la Universidad o Ficha Teseo:

<http://oa.upm.es/58338/>

#### Resumen:

La presente tesis constituye un recorrido histórico de los instrumentos y técnicas que ha dispuesto el urbanismo español para la preservación urbana

desde la Ley sobre régimen del Suelo de 1956 hasta nuestros días.

Se parte de la descripción de los objetivos y las condiciones que configuraron el denominado modelo clásico, cuya duración se extiende desde la LS56 hasta la Ley 6/1998 y que se basó en dos objetivos: el desarrollo urbano y la transformación económica del país. Desde un punto de vista urbanístico, el modelo clásico articuló una serie de blindajes (de la propiedad) y garantías (de beneficios de las actuaciones urbanísticas), que han derivado en un sistema inviable e insostenible en el sentido pleno de los conceptos por el ocultamiento de los costes y de los efectos sobre el medio urbano, que además han propiciado que la única vía habilitada para la intervención en la ciudad haya sido la sustitución de la edificación y de la urbanización, impidiendo la preservación urbana integrada.

La Ley de Suelo de 2007 inició una senda de cambios importantes. Como reacción a los efectos del modelo precedente y reflejo de la incorporación del Derecho Europeo, incorporó la sostenibilidad plena y el régimen estatutario del derecho de propiedad como sus ejes vertebradores. Sin embargo, estableció un régimen general de intervención sobre el suelo urbanizado inviable y dejó un hueco falto de regulación para la preservación de la ciudad.

La Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y posteriormente la Ley 3/2015 de Vivienda en el caso del País Vasco articulan la actuación de régimen especial sobre el medio urbano de regeneración y renovación, aMU-RR (Área de Regeneración Urbana en el País Vasco), donde a su vez se definen unas nuevas técnicas para propiciar la preservación urbana con carácter conjunto e integrado (incluyendo las medidas sociales, económicas y medioambientales para atender las verdaderas necesidades urbanas). Precisamente es la concreción y formulación de las técnicas de la nueva viabilidad y equidistribución para la preservación del suelo urbanizado el resultado que busca y plantea la presente tesis, las cuales son testadas en un ámbito de condiciones extremas para validar su aplicación con carácter general.

Por todo ello, tanto la aMU-RR como las formulaciones propuestas ayudarán a la formación de un nuevo paradigma urbanístico, basado en la función social del derecho de propiedad que nos hemos dado para la preservación de eso que llamamos la Ciudad.

### Título:

**“Regeneración urbana de polígonos de vivienda masiva. Criterios para la evaluación y diagnóstico de la calidad de los espacios libres”**

**Autor:** Sergio GARCÍA-PÉREZ  
[sgarciap@unizar.es](mailto:sgarciap@unizar.es)

### Universidad de lectura:

Universidad de Zaragoza

### Departamento:

U.P. Arquitectura

### Programa de doctorado:

Nuevos Territorios en la Arquitectura

### Fecha de lectura:

19.12.2019

### Calificación:

Doctorado Internacional  
 Sobresaliente Cum Laude

### Mención Europeo / Mención Internacional:

Concedido

### Director/es de la Tesis y filiación:

Dr. Javier MONCLÚS-FRAGA (Catedrático de Urbanismo, Escuela de Ingeniería y Arquitectura, Universidad de Zaragoza). Dr. José María EZQUIAGA-DOMÍNGUEZ (Profesor titular de Urbanismo, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Universidad Politécnica de Madrid).

### Tutor/a de la Tesis y filiación:

Dra. Carmen Díez Medina (Profesora titular de Composición Arquitectónica, Escuela de Ingeniería y Arquitectura, Universidad de Zaragoza).

### Tribunal y filiación de los miembros:

Presidenta: Dra. Ester Higuera García (Profesora titular de Urbanismo, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Universidad Politécnica de Madrid). Secretario: Dr. Pablo de la Cal Nicolás (Profesor asociado de Urbanismo, Escuela de Ingeniería y Arquitectura, Universidad de Zaragoza). Vocal: Dr. Pablo Sendra Fernández (Lecturer in Planning and Urban Design, The Bartlett School of Planning, University College of London).

**Enlace a documento de la Tesis completo en repositorio de la Universidad o Ficha Teseo:**

<https://www.educacion.es/teseo/mostrarRef.do?ref=1829775>

**Resumen:**

A pesar de la confianza que el urbanismo funcionalista depositó en los espacios libres de la ciudad de 'torres y bloques', cuestionar aquella visión optimista resulta hoy necesario. Como respuesta a los retos que en la actualidad plantea este importante legado urbano, el punto de partida de esta investigación es precisamente el reconocimiento del papel que juega la configuración de

los espacios libres en la calidad urbana de estos conjuntos; más aún al considerar la evolución que muchos de ellos han experimentado, al cumplirse ahora cincuenta años de su construcción.

Enmarcada en el proyecto de investigación UR-Hesp, esta tesis doctoral aborda, en primer lugar, la importancia de los espacios libres en la regeneración urbana integrada en general, y en los polígonos de vivienda en particular. En segundo lugar, plantea un método de análisis y diagnóstico de la calidad urbana de los espacios libres de los polígonos residenciales. Por último, la aplicación de la metodología sobre 28 conjuntos de las ciudades de Madrid, Barcelona y Zaragoza no solo



**Espacio libre en el polígono de Bellvitge (Área Metropolitana de Barcelona).**

*Fuente:* Fotografía de Sergio GARCÍA-PÉREZ



permite validar el método sino también elaborar análisis específicos y comparados entre los casos seleccionados.

Más allá de las limitaciones de la propuesta, esta aproximación es útil para el reconocimiento de la importancia de los espacios libres en los procesos de regeneración urbana de los polígonos de vivienda, al facilitar la generación de conocimiento específico y comparado, útil para la realización de diagnósticos operativos. El mayor potencial de esta investigación se

alcanzará al poder combinar esta aproximación con otros estudios de carácter constructivo, social y/o económico, para así hacer frente a la complejidad que caracteriza a los procesos de obsolescencia sistémica de los polígonos. Los espacios libres no deben ser el único aspecto a tener en cuenta al considerar la calidad de los polígonos de vivienda, pero sin duda, son un importante elemento que requiere ser reconocido durante la elaboración de estrategias y procesos de regeneración urbana integrada.

## Recensiones y reseñas de libros recibidos

Todos los libros reseñados están catalogados y disponibles para consulta en la Biblioteca General del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana:

<https://www.fomento.gob.es/WebOpaclnternet/abnetcl.exe/>



**Ciudad Periferia: el “fracaso” de la reconversión industrial madrileña 1980-2020.**  
Pablo LÓPEZ-CALLE & Andrés ALAS-PUMARIÑO & Julio A. FERNÁNDEZ-GÓMEZ., Ediciones Complutense, 2019; 17 x 24 cm; 280 pp, rústica, 22,00 €, ISBN: 978-84-669-3672-9

Este libro es el resultado de una línea de investigación que se emprendió hace más de una década sobre el estudio de las transformaciones productivas en la periferia metropolitana madrileña de tradición industrial, y que se ha desarrollado en varios proyectos del Plan Nacional de Investigación: TRABIN (2004-2007); TRAVIDA (2009-2011) y el reciente RETOSCRISIS (2013-2016).

Ciudad Periferia es el pseudónimo de Coslada, un conocido municipio del sureste industrial madrileño, en el Corredor del Henares. Su historia reciente condensa de modo ejemplar el ciclo de desarrollo económico y de transformaciones industriales que se inicia en nuestro país a partir de la segunda mitad del franquismo, y que culmina, con el advenimiento de la “Gran recesión” del año 2007. Muestra el papel de estas periferias industriales metropolitanas en el proceso de producción, reproducción y la acumulación de capital en el ámbito español y europeo. En la medida en que la actual fase de intensificación y precarización del trabajo que atraviesa el modelo productivo español es el resultado necesario de dicho proceso, también nos ayuda a comprenderlo en términos globales.

### Índice de contenidos:

- Presentación
- Ciudad Periferia

- PARTE I. De fabricar a conducir camiones
  - Capítulo 1. Industrialización y reconversión industrial de Ciudad Periferia (1950-2000).
  - Capítulo 2. El Corredor del Henares, una estrella fugaz.
- PARTE II. Crisis y experiencias de la pérdida
  - Capítulo 3. Crisis y huida del capital transnacional
  - Capítulo 4. Vivir la caída.
  - Capítulo 5. Desclasamiento en cadena.
  - Capítulo 6. Una subjetividad precaria y periférica.
- PARTE III. Hacia un nuevo modelo de acumulación
  - Capítulo 7. Desempleo y activación.
  - Capítulo 8. Intensificación del trabajo, abusos patronales y nuevas formas de consentimiento en la producción.
- Epílogo: Fin de ciclo, la centralidad de las periferias en el modelo de acumulación europeo.
- Bibliografía

**Pablo LÓPEZ-CALLE.** Doctor en Sociología y profesor de Sociología del Trabajo de la Universidad Complutense de Madrid. Autor de obras como Los Hijos de las Reformas Laborales, UGT, 2002; Los obreros del Polo, Editorial Complutense, 2003; La Desmovilización General, La Catarata, 2007; Del campo a la Fábrica, La Catarata, 2010.

**Andrés ALAS-PUMARIÑO.** Doctor en Sociología y Director General de Urbanismo del Ayuntamiento de Fuenlabrada.

**Julio A. FERNÁNDEZ-GÓMEZ.** Doctor en Sociología y trabaja como sociólogo en el Ayuntamiento de Fuenlabrada. Autor, entre otros artículos y monografías, de Buscando el Pan del Trabajo, Miño y Dávila, 2004.



### Teoría

Kenneth FRAMPTON, 2002  
Editorial Gustavo Gili SL,  
2020; 12x18,  
124 pp, rústica;  
12,00€  
ISBN/EAN: 978-  
84-252-3251-0

Este libro recopila tres importantes ensayos sobre teoría escritos alrededor de la década de 1980, antes y después de que escribiera su historia de la arquitectura moderna. En “Rappel à l’ordre: en favor de la tectónica” (1990), los primeros esfuerzos del autor por establecer el terreno de la práctica arquitectónica en el regionalismo crítico fueron redirigidos hacia “la poética de la construcción”, donde la forma construida tenía tanto que ver con la estructura y la construcción como con la creación y articulación del espacio. El segundo ensayo, “Hacia un regionalismo crítico: seis puntos para una arquitectura de resistencia” (1983), surge a partir del encuentro con el texto “Civilización universal y culturas nacionales” (1961) de Paul RICOLEUR, y aborda la distinción entre civilización y cultura que todavía era manifiesta en la cultura arquitectónica europea de principios de la década de 1960. Finalmente, el último ensayo que aquí se publica, pero el primero cronológicamente hablando, “El estatus del ser humano y el estatus de sus objetos” (1979), tiene su origen en una experiencia formativa del autor después de leer La condición humana (1958) de la pensadora Hannah ARENDT. El estudio de Arendt le incitó a escribir el ensayo “Labour, Work and Architecture” (1968), que acabó reelaborando en una versión de una década más tarde –versión que aquí se presenta, dejando en evidencia la importante influencia de la pensadora en la producción escrita del autor a partir de la década de 1980.

Se ha considerado oportuno reunir estos tres textos en un volumen, con la confianza de que el lector pueda entender mejor a una de las figuras clave de la teoría, la historia y la crítica de la arquitectura de los últimos cuarenta años.

### Índice de contenidos:

- Nota del editor
- Rappel à l’ordre: en favor de la tectónica 1990
- Hacia un regionalismo crítico: seis puntos para una arquitectura de resistencia 1983
- El estatus del ser humano y el estatus de sus objetos 1979
- Origen de los textos

**Kenneth FRAMPTON** (1930), estudió arquitectura en la Architectural Association de Londres y ha sido profesor en universidades de todo el mundo. Autor de numerosos libros y ensayos sobre historia y teoría de la arquitectura, entre ellos se encuentra su célebre *Historia crítica de la arquitectura moderna* (1980), así como sus más recientes *Estudios sobre cultura tectónica* (1995) y la recopilación de ensayos *Labour, Work, and Architecture* (2002). En 2018 fue galardonado por su trayectoria profesional con el León de Oro en la XVI Bienal de Arquitectura de Venecia.



### Planificación urbana integral, aprendiendo de Europa

Guillermo ACERO-CABALLERO  
& Jon AGUIRRE-SUCH &  
Jorge ARÉVALO MARTÍN &  
Pilar DÍAZ-RODRÍGUEZ &  
Iñaki ROMERO-FERNÁNDEZ  
DE LARREA (PAISAJE  
TRANSVERSAL) & Pedro  
HERNÁNDEZ-MARTÍNEZ.  
Ediciones Diputación  
de Barcelona. Área de  
Presidencia. Gabinete de  
Prensa y Comunicación,  
2019; 20,5 x 29,5 cm;  
186 pp, rústica, 5 €;

Enlace de consulta: <https://gaue.diba.cat/wp-content/uploads/2020/01/62439.pdf>

Soporte Papel/PDF

La Nueva Agenda Urbana apuesta por reactivar la planificación y el diseño urbano y territorial integrado, concepto que en el contexto urbano se le llama *Planificación Urbana Integral* (PUI). Esta publicación, basada en la experiencia de los principales programas de desarrollo sostenible europeos, URBACT, UIA y EDUSI, es una caja de herramientas y buenas prácticas para cambiar el “cómo hacemos las cosas”, un manual dirigido a responsables municipales (políticos y técnicos) que les permita la aplicación de las metodologías de planificación integral y participativa en su gestión urbana, alineada con todas las disposiciones que emanan de las diferentes Agendas internacionales y el nuevo periodo de financiación europea 2021-2027.

La publicación se divide en tres bloques: el primero, donde se explica el estado de la cuestión de las ciudades y como Europa avanza hacia la PUI; el segundo bloque es propiamente la caja de herramientas donde se explica cómo desarrollar una PUI, y el tercer bloque es una recopilación

de buenas prácticas de los principales programas europeos de desarrollo sostenible para ciudades (URBACT; UIS Y EDUSI).

#### Índice de contenidos:

- Presentación
- Bloque I. Estado de la Cuestión
- Bloque II. Caja de herramientas
- Bloque III. Buenas prácticas
- Glosario
- Bibliografía

**PAISAJE TRANSVERSAL** es una oficina de planificación urbana integral que impulsa, coordina, diseña y asesora procesos innovadores de transformación y análisis urbano desde la participación, la ecología y la creatividad, siempre adaptados a la realidad local. Su equipo está formado por cinco socios, arquitectos-urbanistas, con diferentes tipos de formación complementaria en: comunicación, participación, diseño, gestión, etc. a los que les une la pasión por mejorar los entornos urbanos a través de proyectos en los que, con una inversión económica moderada, se alcance la implicación de los actores y grandes beneficios en la calidad de vida de las personas. Desde 2011, han desarrollado más de 100 proyectos de planificación estratégica, regeneración urbana o mejora del espacio público. Paisaje Transversal recibió en 2015 el premio a la Excelencia de la Economía Social Madrileña, y en 2016 el Premio Arquia Innova Próxima, premio nacional para jóvenes arquitectos en su apartado de innovación. Asimismo, desde 2007, cuenta con un blog como plataforma de pensamiento e investigación sobre la ciudad y el territorio, consolidado como uno de los más influyentes de urbanismo en castellano en el mundo: [www.paisajetransversal.org](http://www.paisajetransversal.org)



**Cómo proyectar viviendas energéticamente eficientes. Una Guía Ilustrada**  
Tom DOLLARD Editorial Gustavo Gili SL, 2020; 17x24 cm, 180 pp, rústica; 22,00€  
ISBN/EAN: 9788425231070

Este libro es una guía ilustrada para diseñar y construir viviendas realmente eficientes que superen la llamada “brecha de eficiencia energética” (diferencia sustancial entre la eficiencia energética prevista en el proyecto y la que efectivamente resulta en el edificio ya construido), que no solo se salda con facturas energéticas más altas para los usuarios, sino que, también a nivel global, repercute

negativamente en el cambio climático y las emisiones de carbono. Se trata de viviendas que ofrezcan un consumo energético verdaderamente reducido, un buen confort térmico y una excelente calidad del aire interior. Cada capítulo se centra en un sistema constructivo específico para describir los problemas frecuentes y las buenas prácticas, y ofrece sencillas fichas ilustradas de los detalles constructivos más relevantes en términos de eficiencia energética.

Elementos clave como ventanas, marcos, forjados, paredes, cubiertas, son explicados con ilustraciones de los detalles constructivos (compatibles además con el estándar Passivhaus), diagramas de flujo de calor y valor de psi, así como fotografías comentadas del proceso de construcción. El resultado es una guía práctica y directa destinada a convertirse en libro de consulta imprescindible entre arquitectos, arquitectos técnicos, constructores y demás profesionales del mundo de la construcción.

#### Índice de contenidos:

- Prólogo
- Cómo se estructura este libro
- Introducción
- Cap. 1. Qué es la brecha de eficiencia energética y cómo reducirla
- Cap. 2. Cómo diseñar una envolvente térmicamente eficiente
- Cap. 3. Pared de obra de fábrica con cámara
- Cap. 4. Construcción con estructura de hormigón
- Cap. 5. Construcción con entramado de madera
- Cap. 6. Encofrados aislantes para hormigón
- Cap. 7. Construcción prefabricada
- Cap. 8 Las instalaciones y su rendimiento
- Cap. 9. Cómo conseguir una eficiencia energética mejorada
- Anexos:
- Anexo 1: Listas de comprobaciones para la inspección de obra
- Anexo 2: Lista de comprobaciones (basadas en el plan de trabajo del RIBA)
- Anexo 3: Conductividades térmicas utilizadas en los cálculos
- Glosario
- Agradecimientos
- Bibliografía complementaria
- Créditos de las ilustraciones

**Tom DOLLARD** es arquitecto y responsable de diseño sostenible del estudio de arquitectura inglés Pollard Thomas Edwards. Su objetivo es aportar un enfoque sostenible a todos los proyectos y crear equipos de trabajo concienciados y con experiencia en arquitectura sostenible.



### **Las viviendas de uso turístico. Marco legal y problemática jurídica en el contexto de la economía colaborativa,**

María Herminia CAMPUZANO TOMÉ, Editorial Reus, Madrid, 2019, 252 pp., 17,00 cm x 24,00 cm, ISBN:978-84-290-2185-1, Depósito Legal: M-37594-2019

El turismo se ha implantado masivamente en los centros de las ciudades. Si bien las modalidades tradicionales del turismo, como el de sol y playa, naturaleza, nieve o el turismo activo no desfallecen, ha surgido con fuerza una nueva variante que consiste en el alojamiento del visitante en edificios residenciales, tendencia amparada en la moda de una aparente economía colaborativa. Esto genera tensiones, una vez más, entre el turista y el residente ya que los edificios residenciales no están adaptados para acoger el fenómeno turístico, ni desde la perspectiva infraestructural, ni desde la perspectiva de los servicios específicos que precisa el turista, aparte de la incidencia que puede tener la generalización de la oferta de vivienda turística en el uso residencial y, por consiguiente, en el acceso a una vivienda digna. La tensión también se da entre los empresarios del sector del alojamiento turístico y las plataformas de alojamiento que contienen las viviendas de uso turístico. Finalmente, la masificación de la ciudad igualmente contribuye al incremento del estrés ambiental del entorno urbano. Me pregunto si las circunstancias apuntadas se deben acaso a una ausencia de ordenación del fenómeno del turismo en el marco general de la planificación de la ciudad y de la ordenación del territorio en general. En los últimos años se ha intentado dar respuesta normativa ex post a los impactos negativos de turismo masivo de ciudad, por lo que habrá que analizar si la intervención normativa es satisfactoria en la importante tarea de ponderar los diferentes intereses en conflicto que permita una labor de concreción a las Administraciones Públicas. La monografía de la Catedrática de Derecho Civil de la Universidad de Oviedo, Dña. Herminia Campuzano Tomé, ofrece al lector un conocimiento más aproximado y certero de los

diferentes intereses en juego en esta materia y un análisis de las soluciones normativas planteadas hasta el momento.

### **Índice de contenidos:**

- I. El «fenómeno» del Alquiler de Viviendas de Uso Turístico
- II. Las plataformas de alojamiento colaborativo: nuevos actores en el escenario del alquiler temporal
- III. El panorama legislativo del AVUT en el Ordenamiento Jurídico español
- IV. El Uso turístico de las viviendas en el régimen de Propiedad Horizontal
- Bibliografía

**María Herminia CAMPUZANO-TOMÉ**, es Catedrática de Derecho Civil de la Universidad de Oviedo. Premio extraordinario de doctorado concedido por la Universidad de Oviedo en el curso 1985-86. Ha venido desarrollando su actividad docente e investigadora en la Facultad de Derecho de Oviedo, de la que ha sido Vicedecana de Ordenación Académica. Miembro del Grupo de Investigación de la Universidad de Oviedo MODEFA (Modernización del Derecho de Familia). Es autora única de libros como “La pensión por desequilibrio económico en los casos de separación y divorcio” (Bosch, 3ª edición, 1994), “Nociones generales sobre responsabilidad civil: doctrina, legislación y jurisprudencia” (Fórum, 1997), “La responsabilidad por los daños originados por la actividad empresarial” (Tecnos, 1997), “Vida privada y datos personales. Su protección jurídica frente a la Sociedad de la Información” (Tecnos, 1999), y de más de treinta trabajos publicados en capítulos de libros y revistas indexadas sobre materias de derecho de familia, derecho de las nuevas tecnologías y derecho patrimonial.

**Omar BOUAZZA-ARIÑO**

Universidad Complutense de Madrid



### **Economía circular-espiral. Transición hacia un metabolismo económico cerrado,**

Luis M. JIMÉNEZ-HERRERO y Elena PÉREZ-LAGÜELA (Coordinadores). Editorial Ecobook. Madrid, 2019. 23 cm, 343 pp., rústica, PVP 24€

ISBN formato papel: 978-84-948178-4-7; ISBN formato PDF: 978-84-948178-5-4; Autores varios.

Esta obra colectiva es el segundo libro de la colección de la Asociación para la Sostenibilidad y el Progreso de las Sociedades (ASYPS) que ante el fenómeno del Cambio Global pretende hacer una permanente “pedagogía de la sostenibilidad” para facilitar la gestión del conocimiento y favorecer la transición hacia paradigmas de progreso sostenible.

Con su llamativo título, “Economía circular-espiral”, se transmite la idea básica de que no todo se puede reciclar porque existen límites termodinámicos y económicos, dado que los procesos se producen en un sistema de “bucle en espiral” que conlleva una determinada disipación a través de su uso. Con el subtítulo (“Transición hacia un metabolismo económico cerrado”) también se anticipan ideas novedosas en cuanto al enfoque y contenido, en tanto que se plantea que los actuales modos productivistas y consumistas deben encarar una transición desde una economía lineal (“tomar-fabricar-consumir-eliminar”) hacia una economía más circular basada en procesos metabólicos de ciclos cerrados que sean ecoeficientes, racionales y sostenibles.

El libro resulta muy oportuno para clarificar el actual debate en torno a la situación de “emergencia climática-ambiental” propiciado por un sistema económico despilfarrador y contaminante. La transición ecológica del modelo económico dominante debe cimentarse sobre bases energéticas alternativas y, en paralelo, sobre la eficiencia y recuperación de materiales. Las energías renovables, el vehículo eléctrico y todas las nuevas tecnologías informáticas y de comunicaciones dependen de materiales críticos cada vez más escasos y que deben ser reincorporados con rapidez al proceso productivo. Esta es una gran oportunidad para modernizar la economía potenciando las sinergias, los impulsores sistémicos y las innovaciones transformadoras en aras de la necesaria “desmaterialización”, “desenergización” y “descarbonización” del sistema dominante.

El texto se estructura en tres partes:

1- Análisis conceptual de la Economía Circular. En ella se defiende que la circularidad no puede ser completa porque los procesos disipativos derivan en un “bucle espiral-helicoidal”, destacando que el nuevo modelo cíclico es mucho más que una modalidad de uso eficiente de los recursos y de “súper-reciclado”, ya que no todo puede reciclarse porque existen límites termodinámicos y económicos, aunque se destacan las posibilidades de las fuentes de creación de valor y los nuevos modelos de negocio.

2- Aspectos estratégicos y operativos de la Economía Circular. Esta parte se dedica a repasar las cuestiones aplicadas de la circularidad desde

una perspectiva europea y estatal, donde se analizan varias temáticas relacionadas con la gestión de la transición, el impacto de las políticas, los sectores estratégicos (como el agua y la bioeconomía).

3- Perspectivas de la Economía Circular. En ella se muestran aplicaciones a casos de España, la UE y otros países, destacando las principales tendencias nacionales en base a las metodologías de análisis e indicadores, así como a una serie de casos éxito y de buenas prácticas que se han producido en los últimos años, especialmente después de el Plan de Acción de la UE sobre economía circular, e incluyendo, de forma complementaria, algunas experiencias de otros países latinoamericanos.

Los diez artículos incluidos son de reconocidos expertos en la materia que pertenecen en su mayoría al ámbito universitario lo que garantiza la calidad y el rigor científico del texto.

En los momentos actuales, este libro es de gran interés y actualidad por su relevancia política, empresarial, académica y social. La obra pretende contribuir a la difusión del nuevo modelo de Economía Circular-Espiral para abundar en la urgente transición hacia un cambio del paradigma económico basado en un sistema hipocarbónico con un metabolismo de ciclo cerrado en materiales e impulsado desde la lógica de la sostenibilidad.

#### Índice de contenidos:

- Presentación
- Anexo I
- Primera parte: análisis conceptual de la economía circular
  - La Economía Circular en el Paradigma de la Sostenibilidad, Luis M. JIMÉNEZ-HERRERO
  - Pensando más allá del primer ciclo: Economía Espiral, Antonio VALERO y Alicia VALERO
  - Principios y Características de la Economía Circular, Emilio CERDÁ-TENA
- Segunda parte: aspectos estratégicos y operativos de la economía circular
  - Aspectos estratégicos y operativos de la Economía Circular, F. Javier SANZ-LARRUGA
  - Transición a la Economía Circular: Gobernanza e innovaciones sostenibles para un cambio sistémico, Luis M. JIMÉNEZ-HERRERO
  - Agua circular y sostenibilidad: una relación compleja, Julia MARTÍNEZ-FERNÁNDEZ
  - Sistemas de producción integrada: aplicación al sector agrario y pesquero, Agustín MOLINA-GARCÍA

## Libros y Revistas

- Tercera parte: perspectivas de la economía circular en España.
  - Enfoques estratégicos, metodologías e indicadores de Economía Circular. Una aproximación al caso de la UE y España, Elena PÉREZ-LAGÜELA y Luis M. JIMÉNEZ-HERRERO
  - Situación y evolución comparativa de la Economía Circular en España y América Latina. Análisis de actores y buenas prácticas en México y Colombia, Jordi MORATÓ, Nicola TOLLIN, Brent VILLANUEVA, Cátedra UNESCO de Sostenibilidad en la UPC y RECNET.
  - Innovación, elemento necesario para la ecoeficiencia, Begoña DE BENITO FERNÁNDEZ

**Luis M. JIMENEZ HERRERO** (Presidente de ASYPS y Profesor Honorífico de la UCM) y Elena PÉREZ LAGÜELA (Responsable de Proyectos de ASYPS e Investigadora Predoctoral de la UCM) han dirigido y coordinado este libro.

**ASYPS** (Asociación para la Sostenibilidad y el Progreso de las Sociedades), tiene por objetivo impulsar respuestas ante el cambio global para favorecer la transición hacia paradigmas de progreso sostenible. Es miembro de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (*Sustainable Development Solutions Network*, SDSN) y miembro de la Red Española de Desarrollo Sostenible (REDS).

# DIRECTRICES PARA AUTORES

Las Directrices completas para autores pueden descargarse en:

<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/about/submissions#authorGuidelines>

## Normas comunes para la presentación de originales en todas las Secciones abiertas a envíos:

1. **Carácter original e inédito:** 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. **Envíos:** Los trabajos completos se enviarán en soporte informático con dos copias: una original completa y otra "ciega" en la que se habrá suprimido nombre y señales identificadoras del autor (para poder enviarla a evaluar anónimamente). Los envíos incluirán el texto original completo y el "ciego" (ambos con las Figuras incorporadas en el texto, como se indica abajo), y además se enviarán aparte las imágenes y tablas de Excel en archivos separados.  
La dirección de correo para envíos es: [cytet@fomento.es](mailto:cytet@fomento.es)
3. **Extensión de los trabajos, título, estructura, etc.:** Cada sección de la Revista tiene sus propias normas, que se desarrollan más adelante.
4. **Notas a pie de página:** Irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, nunca se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir siempre en el texto (ver punto 6) y recopiladas al final (ver punto 7).
5. **Abreviaturas:** Se incluirá un listado de acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.) al final del texto, detrás de la bibliografía. La primera vez que aparezca en el texto, se escribirá primero el nombre completo, seguido (entre paréntesis) por el acrónimo o sigla. En la segunda y sucesivas apariciones, irá ya sólo el acrónimo o sigla.
6. **Inserción de citas en el texto** (textuales o referencias bibliográficas): Deberán insertarse en el propio texto entre paréntesis con un solo apellido en VERSALITAS, remitiendo a la bibliografía final. Por ejemplo: «cita textual» (PÉREZ, 1985: 213-8).
7. **Normas sobre bibliografía citada:** Al final del texto se incluirá un listado de «Bibliografía citada», en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS). Este listado solamente incluirá las obras citadas en el texto. Las normas para confeccionarlo serán las Normas APA (<https://www.apastyle.org/manual/>), accesibles en castellano en: <http://normasapa.com/>.

A modo de ejemplo, se incluyen algunos de los casos más comunes:

Referencias de citas en libros:

APELLIDOS, Iniciales nombre autor, (Año): *Título del Libro en cursiva*, Ciudad, País, Editorial.

ASCHER, F. (2001): *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, París, Francia, Éditions de l'Aube.

Referencias de capítulos de libros (y ejemplo con dos autores):

APELLIDOS, A. A., & APELLIDOS, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En X. X. APELLIDOS (Eds. ó Coord.): *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad, País: Editorial

JIMÉNEZ, E. & DONAT, C. (2018): "El estudio de la segregación urbana: estrategia metodológica". En I. BLANCO & O. NEL'LO (Eds.), *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña* (pp. 56-89), València, Ed. Tirant lo Blanch.



#### Referencias de artículos en revistas:

APELLIDOS, A. A. (Fecha): Título del artículo. *Nombre de la revista*. Volumen (Número), pp-pp.

UREÑA, J. M., PILLET F. & MARMOLEJO C. (2013): Policentrismo en los espacios urbanos. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Volumen XLVI, nº 176: 249-266

#### Referencias de artículos en revistas electrónicas:

BEN-ELIA, E., ALEXANDER, B., HUBERS, C. & ETTEMA, D. (2014): Activity fragmentation, ICT and travel: An exploratory Path Analysis of spatiotemporal interrelationships. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 68, 56-74. doi:10.1016/j.tra.2014.03.016

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], por ejemplo: BEN-ELIA, E., ALEXANDER, B., HUBERS, C. & ETTEMA, D.

8. **Figuras, imágenes, ilustraciones, tablas y gráficos:** (1) Las imágenes, 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) Los textos enviados incluirán las figuras que correspondan en el lugar aproximado donde el autor considere. La edición final puede implicar la necesidad de modificar ligeramente el lugar de colocación. (3) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver FIG. Xx). (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 editorial y autor. El autor, al presentar el artículo para evaluación a CyTET, se hace responsable de tener las autorizaciones y permisos necesarios para publicar las ilustraciones que el artículo incluya. (5) Además de incluirse en el propio texto (puede ser en menor calidad), los envíos de originales deben incluir en archivos independientes aparte las imágenes en alta calidad y las tablas. Por cada Figura se enviará un archivo independiente, nombrado con el mismo número de la Figura que aparece en el texto (por ejemplo, Figura 1.jpg, Figura 2. xls, etc.)

9. **Número máximo y formato para enviar las figuras:** Las figuras serán 10, como máximo.

Las tablas sólo de texto pueden ir insertadas como tablas de texto en el propio documento, pero deben enviarse también en archivo aparte para facilitar su maquetación.

Las tablas numéricas deben enviarse en un archivo Excel, Open Office o similar, al igual que los gráficos elaborados con estos programas, para poder ser maquetados.

Las fotografías, planos e imágenes deben enviarse cada una en un archivo independiente; su calidad debe ser como mínimo de 300 ppp (píxeles por pulgada), aceptándose sólo formatos JPG ó TIFF. Los gráficos o dibujos sólo de línea se presentarán en archivos vectoriales (EPS o PDF vectorial). Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables.

10. **Datos personales:** Cuando el o los autores reciban la notificación de haberse decidido la publicación de su artículo, deberán enviar la Ficha de Datos Personales que oportunamente se facilitará, donde se incluyan sus datos personales, con el objeto de enviarles un ejemplar de la revista impresa en papel e incorporarlos a la Base de Datos de CyTET. En cualquier momento, los autores podrán ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición dirigiéndose a CyTET: [cytet@fomento.es](mailto:cytet@fomento.es)
11. **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.
12. **Cláusula de responsabilidad:** Los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos legales. Los autores son expresamente responsables de tener los permisos necesarios para la reproducción de las imágenes que incluyan.

## Normas específicas para la Sección de Artículos/Articles:

13. **Extensión:** La extensión de los Artículos estará comprendida entre un mínimo de 45.000 y un máximo de 90.000 caracteres (incluyendo espacios). Al mismo tiempo, el original presentado (con figuras incluidas) deberá tener entre 15 y 22 páginas (numeradas) en formato UNE A-4 (DIN A4), con márgenes de 2,5 cm, letra Times New Roman, cuerpo 12, e interlineado sencillo.
14. **Título del artículo:** Debe ser claro y conciso, y puede incluir un subtítulo, teniendo en total una extensión máxima de 100 caracteres, incluyendo espacios. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre el origen, relación del artículo con proyectos de investigación o tesis, agradecimientos, etc. irán en nota al pie de página.
15. **Autores:** Bajo el título del artículo, irá el nombre y apellidos de cada uno de los autores (poniendo los apellidos completos en VERSALITAS y negrita, para poder identificarlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y una dirección de correo electrónico.

16. **Número de identificación ORCID de los autores.** CyTET incluye el identificador digital de ORCID® como sistema de normalización de las referencias de los autores. Cada autor deberá proporcionar su número de identificación ORCID (Open Researcher and Contributor ID). Los autores que no dispongan previamente de ORCID, pueden obtenerlo gratuitamente en: <https://orcid.org/register>
17. **Resumen/Abstract:** Antes del texto del artículo deberá incluirse obligatoriamente un resumen en español de su contenido (no un índice), de extensión comprendida entre 700 y 900 caracteres (incluyendo espacios). Éste debe resumir de forma concisa el objeto, la metodología y las conclusiones del artículo, sin notas a pie. Los autores deben enviar también una traducción al inglés del resumen (Abstract), cuyo lenguaje, en todo caso, podrá ser revisado por el Comité de Redacción.
18. **Palabras Clave/Keywords:** Se incluirán cuatro o cinco Palabras Clave como descriptores de las referencias temáticas, mediante las cuales se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el Tesauro y descriptores propios para confeccionar los Índices Anuales de la Revista. Se incluirán también traducidas al inglés (Keywords).
19. **Apartados del artículo:** El texto del artículo se organizará por epígrafes. Siempre que sea posible y adecuado al planteamiento del artículo, se seguirá preferentemente la estructura IMRyD: Introducción, Metodología, Resultados y Conclusiones/Discusión de Resultados. En caso de no seguirse esta estructura, conviene incluir un apartado de Conclusiones. La numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos. Por ejemplo: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A), b), 1), i), ...].

## Normas específicas para las Secciones de Estudios comparados/ Comparative Studies; Experiencias/Urban Practices y Libros y Revistas/Book Reviews:

Consultar en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/about/submissions#authorGuidelines>

## Declaración de Ética/Publication Ethics

La redacción de la revista CyTET 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, CyTET 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. CyTET 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.

CyTET 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, no se publicarán. En caso de que se detecte el plagio con posterioridad a la publicación en papel, se insertará en el número corriente de la revista que corresponda una nota haciendo público el plagio detectado. 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.

## Proceso de Revisión por Pares/Peer Review

Todos los originales recibidos para las secciones abiertas a envíos, incluidos los números monográficos, se someten a un proceso de doble revisión:

### Revisión preliminar por el Comité de Redacción.

En una primera ronda preliminar, cada artículo recibido es revisado por los miembros del Comité de Redacción de la revista, que comprueban si el artículo es original e inédito y sus contenidos son acordes con la línea editorial de CyTET, si el trabajo posee una mínima estructura científica, y si se cumplen las Directrices para Autores. El Comité de Redacción descartará los artículos que no cumplan los siguientes aspectos:

**a. Originalidad:** se descartarán los artículos que no sean originales e inéditos, por haberse publicado previamente de forma total o parcial ("salami slicing", autoplagio, etc.).

**b. Forma:** se descartarán aquellos documentos que incumplan las Directrices para Autores.

**c. Temática:** no se aceptarán trabajos que no consideren explícitamente como componente relevante la dimensión urbana o territorial.

**d. Alcance y carácter innovador:** se descartarán aquellos artículos cuyo carácter sea excesivamente restringido o local, o que carezcan de un enfoque novedoso en relación con el "estado del arte" del tema tratado.

La decisión del Comité de Redacción (rechazado o aceptado para revisión por pares) se comunicará al autor en el plazo máximo de 15 días.

### Segunda Revisión por Evaluadores externos.

En caso de que el Comité de Redacción considere el trabajo como inicialmente apto, éste designará dos expertos revisores anónimos y ajenos a la institución de adscripción del autor(es), a quienes remitirá el artículo, que será evaluado en una segunda ronda por estos evaluadores externos, mediante el sistema de revisión por pares doble ciego.

La valoración por parte de los evaluadores externos 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 Comité de Redacción comunicará por correo electrónico al autor(es) el resultado motivado de la evaluación por correo electrónico -junto con las observaciones y comentarios de los revisores-, que podrá ser:

- a. Publicable sin cambios;
- b. Publicable con leves mejoras o correcciones menores;
- c. Publicación con correcciones importantes y/o cambios en los aspectos de fondo y forma;
- d. No publicable sin una nueva reelaboración con cambios sustanciales;
- e. No publicable en CyTET.

En caso de discrepancia entre los dos revisores, el texto será enviado a un tercer árbitro, cuya decisión dirimirá el resultado final. Los resultados del proceso del dictamen académico serán inapelables en todos los casos.

En los casos b) y c) - es decir: si el manuscrito ha sido aceptado, pero con modificaciones (leves o importantes)- los autores deberán reenviar (en un plazo máximo de 2 meses) una nueva versión del artículo revisado, atendiendo a las demandas y sugerencias de los evaluadores externos. Para facilitar la reevaluación, el envío de la revisión por parte de los autores debe consistir en dos archivos: uno con el nuevo texto revisado y otro donde consten los cambios introducidos (por ejemplo, enviando también la opción del documento con control de cambios). Si lo desea, el autor(es) podrá aportar además una carta al Comité de Redacción en la que se justifiquen las modificaciones introducidas en el artículo. El plazo que deberá cumplirse por el autor(es) para el envío del artículo revisado (en dos archivos: con y sin control de cambios) será de 2 meses, contadas desde el envío de la notificación oficial de las observaciones por parte del equipo editorial. Transcurrido dicho plazo, los artículos que no hayan sido corregidos y reenviados por sus autores serán inapelablemente considerados como artículos caducados y por lo tanto, eliminados del sistema de arbitraje.

Los artículos sometidos a correcciones importantes y/o cambios en los aspectos de fondo y forma (caso c) deberán revisarse por los autores en el plazo de dos meses desde la comunicación del Comité de Redacción y podrán ser objeto de una segunda reevaluación por parte de los evaluadores externos, para comprobar la adecuación de la revisión a sus recomendaciones.

En caso que la nueva versión de un artículo revisado no cumpla con lo solicitado por los revisores, serán devueltos a sus autores para ser modificados por segunda vez, lo que debe ocurrir en un nuevo plazo de otros 2

meses. Una vez transcurrido este nuevo plazo, los artículos que no hayan sido corregidos y enviados por sus autores también serán considerados, como artículos caducados y eliminados del sistema de arbitraje.

En función del grado de cumplimiento de las modificaciones solicitadas, el Comité de Redacción se pronunciará finalmente sobre si procede o no la publicación del artículo. Dicha decisión será nuevamente comunicada al autor(es).

Los artículos evaluados como no publicables sin una nueva reelaboración con cambios sustanciales (caso d) o los que hayan caducado como consecuencia del agotamiento del plazo para su revisión, deberán considerarse como nuevos envíos y reiniciar todo el proceso editorial desde el principio.

## SUMMARY OF AUTHOR'S GUIDELINES IN ENGLISH

**a. Languages accepted for submission.** In principle, CyTET only publishes papers in Spanish, although it includes Abstracts and Keywords in English. Nevertheless, the Editorial Board can accept for evaluation papers written in English or French. Normally, this is the case of monographic issues –eventually open for submission in other languages –, but it is also possible that the Editorial Board accepts an article in English or French for a miscellaneous issue. Once evaluated and accepted, the paper will be translated by the Editors and finally published in Spanish.

**b. Originality.** The papers submitted for evaluation to CyTET must be original and unpublished works. Plagiarism, salami slicing and self-plagiarism are 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

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.

**c. Instructions for submission.** Original papers submitted for evaluation should be accompanied by a copy with 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'. The papers should embed figures, illustrations, graphs, etc. in the Word text (it can be in low quality), but all of them must be sent in separate files, in full quality.

Submission and contact: [cytet@fomento.es](mailto:cytet@fomento.es)

### d. 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.

References should follow APA Guidelines: <https://www.apastyle.org/manual/>

**e. Figures and tables.** All maps, diagrams, charts and photographs should be referred in text 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, as TIFF, or JPG files at a resolution of 300dpi and a size appropriate to the page size of the journal. The Graphs and Tables should also be sent in EXCEL or Open Office.

**f. Author's identification.** Contributors are asked to include a brief biographical note with their submissions including contact information (position, institution, email, etc.). All authors must provide their ORCID® (Open Researcher and Contributor ID). It can be obtained at: <https://orcid.org/register>

**g. Extension.** Full-length papers should be 45,000-90,000 characters long (including notes, references and Figures).

**h. Abstract and Keywords.** 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. Four or five Keywords should also be included.

**i. Other journal sections.** For instruction in English for contributions to the Experiencias/Urban Practices or Libros y Revistas/Book Reviews please contact [cytet@fomento.es](mailto:cytet@fomento.es)

## **Dirección de Correspondencia/Submission To:**

Toda la correspondencia, envíos 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 Transportes, Movilidad y Agenda Urbana  
Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura  
Subdirección General de Políticas Urbanas  
Despacho C-630  
Pº de la Castellana, 67 - 28071 MADRID (España)  
**Teléfono: (34) 91 597 74 31** (María José Hernández)

**Correo electrónico:** [cytet@fomento.es](mailto:cytet@fomento.es)

## 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 Transportes, Movilidad y Agenda Urbana  
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)



## Indización y Bases de Datos en que está incluida la revista CyTET:






Emerging Sources Citation Index (ESCI).	
Scopus	
Avery Index of Architecture Periodicals. University of Columbia	
Actualidad Iberoamericana	
Citefactor	
DIALNET	
InDICES CSIC	
JISC Library Hub	
Periodicals Index Online (PIO)	
Red de Bibliotecas Universitarias Españolas (REBIUN)	
SUNCAT	
Ulrichs' Periodicals Directory™	
URBADOCS	
Wageningen UR	
WorldCat	

## Índices de Impacto y Evaluación de la revista CyTET en:

CARHUS Plus+ 2018	
CIRC	
DICE	
ERIHPlus	
FECYT	
IBRA (Indicadores Bibliométricos de Revistas de Arquitectura)	
IN-RECS	
LATINDEX. Catálogo v1.0	
MIAR	
RESH	



### Métricas de la revista CyTET en:

CWTS Journal Indicators. Leiden University	
H-Index Scholar	
Journal Scholar Metrics Arts, Humanities, and Social Sciences	
SCImago Journal & Country Rank-SJR	
Scopus Journalmetrics	

### Políticas Open Access:

Dulcinea	
----------	--

### Acreditaciones y Sellos de Calidad:

La revista CyTET está acreditada por la ANVUR italiana (Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca) como revista de Clase A y tiene el Sello de calidad de FECYT (Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología).



**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 Transportes, Movilidad y Agenda Urbana  
Secretaría de Estado de Transportes,  
Movilidad y Agenda Urbana  
Secretaría General de Agenda Urbana y Vivienda  
Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura  
Subdirección General de Políticas Urbanas  
P.º de la Castellana, 67  
28071 Madrid - España  
Teléfono: 91 597 74 31 - Fax: 91 597 50 61  
correo electrónico: CyTET@fomento.es

Administración y suscripciones:  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana  
Pza. San Juan de la Cruz, s/n  
28071 Madrid

La Dirección General de Agenda Urbana y Vivienda 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 Transportes, Movilidad y Agenda Urbana  
© Secretaría General Técnica  
Centro de Publicaciones

**Redacción:**

Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura

**Diseño original**

Nic & Will, S. L.

**Creación ilustración de portada**

Anais García Pérez

**Maquetación:**

Cristina Rico Iboleón

**Imprime:**

**Suscripción Anual:**

España: 30 euros / Extranjero: 42 euros

**Números sueltos:**

España: 9 euros / Extranjero: 12 euros

**Depósito Legal:** M-10.422-1970

**ISSN:** 1133-4762

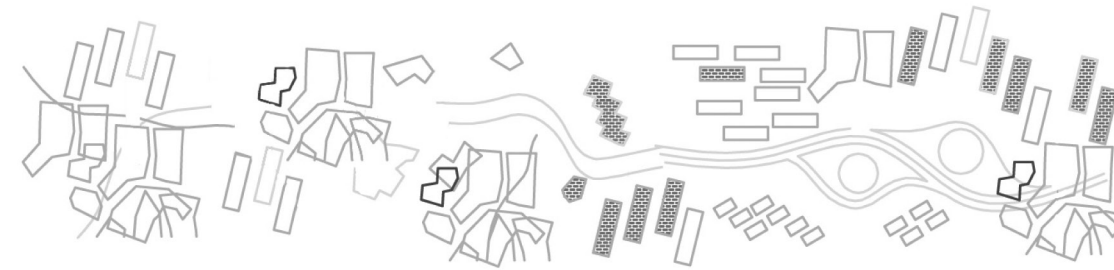
**ISSN (E):** 2659-3254

**NIPO:** 796-20-003-5

**NIPO (E):** 796-20-004-0

**DOI:** 10.37230/CyTET

Impreso en papel con gestión forestal certificada



**Notes on the obsolescence of Land Use General Master Plans**

**A quantitative approach to Spanish Metropolitan Areas**

**2011 Málaga Urban Planning: Málaga Hills**

**Urban integration in Las Palmas de Gran Canaria (1883-1991)**

**Challenges for sustainable urban mobility: Barcelona**

**Civic initiative of the Poblado Dirigido de Orcasitas in Madrid**

**Metaphors of modernity: Mario Pani in Mexico**

**Non-municipalized areas of indigenous communities  
in Colombia**

**Territorial transformations through changes in the energy  
networks (Argentina)**

**Young people's access to work and the city (Santiago, Chile)**

