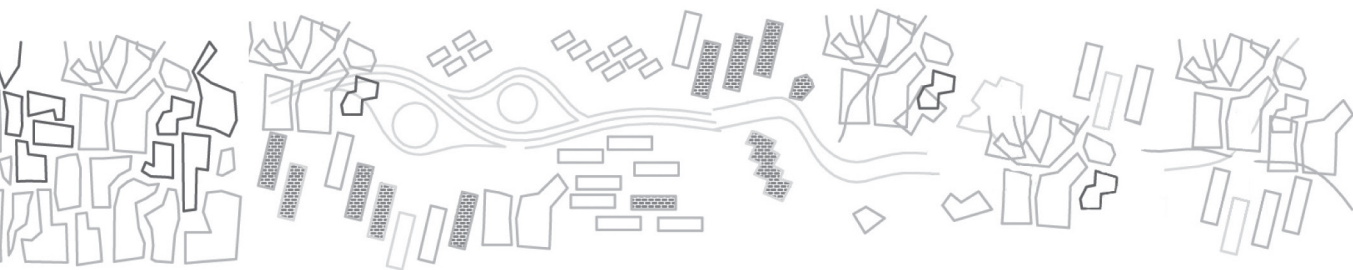


CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES **CyTET**



Vol. LIV. Cuarta época **N.º 214** invierno 2022

Reactivación de espacios abandonados mediante usos temporales

Suspensión de licencias y fuera de ordenación urbanística: origen y evolución histórica

El urbanismo de la Transición en Sevilla

Mantenimiento y conservación de cauces como instrumento de la Infraestructura Verde: Riopudio (Sevilla)

Dinámicas participativas en la ordenación municipal: Vitoria-Gasteiz (Álava) y Cartagena (Murcia)

La planificación urbanística y el modelo de crecimiento en las ciudades medias españolas: Burgos (1981-2021)

Nuevas estéticas urbanas: Ponferrada (León)

Quito, entre lo urbano y lo industrial

Modelo de simulación para la transición del uso suelo urbano: Pachuca (México)

El desarrollo territorial en Marruecos: Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano en la provincia de Chefchaouen



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

Carolina SÁNCHEZ-PEDREÑO MANGLANO
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Consejo de Dirección / Management Board

Presidente de Honor / Honorary President

Isabel PARDO DE VERA POSADA
Secretaria 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

Iñaquí 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

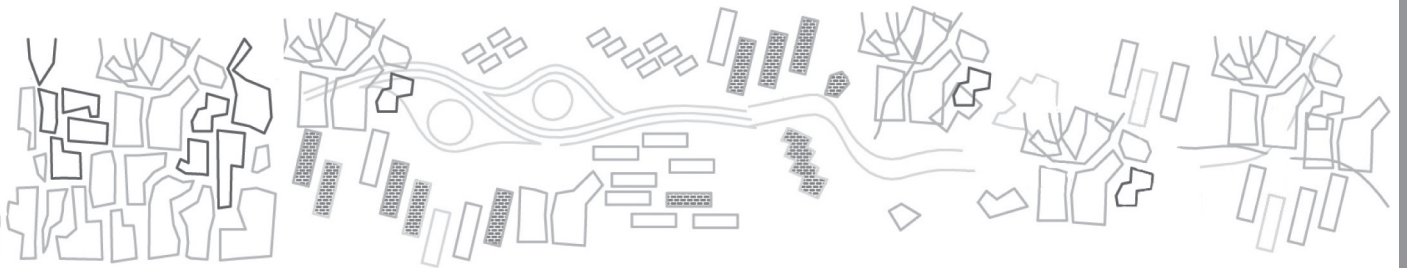
Miguel BAIGET LLOMPART
Subdirector General de Suelo, Información y Evaluación
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Fidel VÁZQUEZ ALARCÓN
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 ESTUDIOS TERRITORIALES **CyTET**



Vol. LIV. Cuarta época **N.º 214** invierno 2022

Reactivación de espacios abandonados mediante usos temporales

**Suspensión de licencias y fuera de ordenación urbanística:
origen y evolución histórica**

El urbanismo de la Transición en Sevilla

**Mantenimiento y conservación de cauces como instrumento
de la Infraestructura Verde: Riopudio (Sevilla)**

**Dinámicas participativas en la ordenación municipal:
Vitoria-Gasteiz (Álava) y Cartagena (Murcia)**

**La planificación urbanística y el modelo de crecimiento en las
ciudades medias españolas: Burgos (1981-2021)**

Nuevas estéticas urbanas: Ponferrada (León)

Quito, entre lo urbano y lo industrial

**Modelo de simulación para la transición del uso suelo urbano:
Pachuca (México)**

**El desarrollo territorial en Marruecos: Iniciativa Nacional para el
Desarrollo Humano en la provincia de Chefchaouen**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

Comité de Redacción CyTET / Editorial Board

Rafael MATA OLMO – *Universidad Autónoma de Madrid*
Jorge OLCINA CANTOS – *Universidad de Alicante*
Ana Belén BERROCAL MENÁRGUEZ – *Universidad Politécnica de Madrid*
Omar BOUAZZA ARIÑO – *Universidad Complutense de Madrid*
Luis Ángel COLLADO CUETO – *Universidad Autónoma de Madrid*
Marta DOMÍNGUEZ PÉREZ – *Universidad Complutense de Madrid*
Melisa PESOA MARCILLA – *Universitat Politècnica de Catalunya*
Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ – *Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*
Graziella TROVATO – *Universidad Politécnica de Madrid*

Consejo Científico CyTET / Scientific Board

María José ALONSO MAS. *Universidad de Valencia (España)*
Miguel ATIENZA ÚBEDA. *Universidad Católica del Norte, Antofagasta (Chile)*
Carme BELLET SANFELIU. *Universitat de Lleida (España)*
Ignacio BISBAL GRANDAL. *Universidad del Bio Bio, Concepción (Chile)*
Claudia Andrea CASTILLO HAEGER. *Universidad de Los Lagos, Puerto Montt (Chile)*
María A. CASTRILLO ROMÓN. *Universidad de Valladolid (España)*
Francisco CEBRIÁN ABELLÁN. *Universidad de Castilla La Mancha (España)*
Antonio FORTES MARTÍN. *Universidad Carlos III de Madrid (España)*
Cándida GAGO GARCÍA. *Universidad Complutense de Madrid (España)*
Pablo GALASO RECA. *Universidad de La República, Montevideo (Uruguay)*
Fernando Miguel GARCÍA MARTÍN. *Universidad Politécnica de Cartagena (España)*
Isabel GONZÁLEZ GARCÍA. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*
Pedro GÓRGOLAS MARTÍN. *Universidad de Sevilla (España)*
Aaron GUTIÉRREZ PALOMERO. *Universitat Rovira i Virgili (España)*
Ester HIGUERAS GARCÍA. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*
Víctor JIMÉNEZ BARRADO. *Universidad de Las Palmas Gran Canaria (España)*
Carlos JIMÉNEZ ROMERA. *Universidad El Bosque, Bogotá (Colombia)*
Elena LACILLA LARRODÉ. *Universidad de Navarra (España)*
Esperanza MARRODÁN CIORDIA. *Universidad de Navarra (España)*
Juan José MICHELINI. *Universidad Complutense de Madrid (España)*
Elisa MOREU CARBONELL. *Universidad de Zaragoza (España)*
Carmen MOTA UTANDA. *Universidad de Castilla La Mancha (España)*
Carlos MUÑOZ PARRA. *Universidad de Santiago de Chile (Chile)*
Oriol NEL-LO COLOM. *Universitat Autònoma de Barcelona (España)*
Soledad NOGUÉS LINARES. *Universidad de Cantabria (España)*
Velia Yolanda ORDAZ ZUBIA. *Universidad de Guanajuato (México)*
Pilar PANEQUE SALGADO. *Universidad Pablo de Olavide (España)*
Enrique Petar RAJEVIC MOSLER. *Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile (Chile)*
María José PIÑEIRA MANTIÑÁN. *Universidad de Santiago de Compostela (España)*
María Dolores PITARCH GARRIDO. *Universitat de València (España)*
María Cruz PORCAL GONZALO. *Universidad del País Vasco (España)*
José PRADA TRIGO. *Universidad de Concepción (Chile)*
Anna RIBAS PALOM. *Universitat de Girona (España)*
Fermín RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ. *Universidad de Oviedo (España)*

Alejandro ROMÁN MÁRQUEZ. *Universidad de Sevilla (España)*

Gustavo ROMANILLOS ARROYO. *Universidad Complutense de Madrid (España)*

Fernando RUBIERA MOROLLÓN. *Universidad de Oviedo (España)*

Valeria SCAVONE. *Università degli Studi di Palermo (Italia)*

Mariona TOMÀS FORNÉS. *Universitat de Barcelona (España)*

J. Fernando VERA REBOLLO. *Universidad de Alicante (España)*

Helga VON BREYMANN MIRANDA. *Universidad de Costa Rica, San José (Costa Rica)*

Juan Guillermo YUNDA LOZANO. *Universidad Pontificia Javeriana, Bogotá (Colombia)*

Consejo Asesor Internacional/International 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 París-Est-Créteil (France)*

Karen CHAPPLE. *Berkeley University of California (USA)*

Fernando DE TERÁN TROYANO. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*

José María DE UREÑA FRANCÉS. *Universidad de Castilla-La Mancha (España)*

Juan Carlos DEL CASTILLO DAZA. *Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá (Colombia)*

Paulo V. DIAS CORREIA. *Universidade de Lisboa (Portugal)*

Elizabeth ESPINOSA DORANTES. *Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco (México)*

Ana María FERNÁNDEZ-MALDONADO. *TU Delft University of Technology (The Netherlands)*

Fania FRIDMAN. *Universidade Federal do Rio de Janeiro (Brasil)*

Alvaro Antonio GOMES DOMINGUES. *Universidade do Porto (Portugal)*

Josefina GÓMEZ MENDOZA. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*

Laureano LÁZARO ARAUJO. *Universidad Complutense de Madrid (España)*

Jesús LEAL MALDONADO. *Universidad Complutense de Madrid (España)*

Francesco LO PICCOLO. *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)*

Zaïda 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

Nuevos paradigmas de la ciudad inacabada: la reactivación de espacios abandonados mediante usos temporales <i>New paradigms of the unfinished city: the reactivation of abandoned spaces through temporary uses</i> Ignacio GRÁVALOS-LACAMBRA & Patrizia DI MONTE	799
Suspensión de licencias y fuera de ordenación urbanística: origen y evolución histórica hasta la reforma de la Ley del Suelo de 1956 <i>Suspension of planning license and outside urban planning: origin and historical evolution until the reform of Ley del Suelo de 1956</i> Francisco Javier MACHACÓN-DÍAZ	813
El urbanismo de la Transición en Sevilla: otro modo de entender la intervención en la ciudad <i>The urban planning during the Transition to democracy in Seville: an alternative way of understanding urban interventions</i> Victoriano SAINZ-GUTIÉRREZ	837
Los programas de mantenimiento y conservación de cauces como instrumento de la Infraestructura Verde: el caso del Riopudio (Sevilla) <i>Riverbed maintenance and conservation programs as a Green Infrastructure instrument: the Riopudio case (Seville)</i> Daniel FAZELI-TELLO & Leandro DEL MORAL-ITUARTE	857
Dinámicas participativas en la ordenación municipal: casos de Vitoria-Gasteiz y Cartagena <i>Participatory dynamics in municipal planning: the cases of Vitoria-Gasteiz and Cartagena</i> Victoria ARTÉS-HERNÁNDEZ & Jaume BLANCAFORT-SANSÓ & Patricia REUS-MARTÍNEZ	879
La planificación urbanística y el modelo de crecimiento en las ciudades medias españolas: el área urbana de Burgos (1981-2021) <i>Urban planning and the growth model in medium-sized Spanish cities: the urban area of Burgos (1981-2021)</i> Gonzalo ANDRÉS-LÓPEZ	899
Nuevas estéticas urbanas: el lavado de cara de Ponferrada <i>New urban aesthetics: Ponferrada face washing</i> Carlos Emilia RELEA-FERNÁNDEZ	921
Quito, entre lo urbano y lo industrial: los poderes fácticos en la ciudad ocupada <i>Quito, between the urban and the industrial: the factual powers in the occupied city</i> Mauricio Gorky GÓMEZ-DÍAZ	947

Índice

Modelo de simulación para la transición del uso suelo urbano en la ocupación del espacio territorial: zona Metropolitana Pachuca, Hidalgo (México) <i>Simulation model of the transition of urban land use in the occupation of territorial: metropolitan Zone of Pachuca, Hidalgo (Mexico)</i> Oscar MONTAÑO-ARANGO & Oscar Saúl HERNÁNDEZ-BARRERA & Joselito MEDINA-MARÍN & José Ramón CORONA-ARMENTA & Héctor RIVERA-GÓMEZ & Antonio Oswaldo ORTEGA-REYES	969
El desarrollo territorial en Marruecos ¿Quién decide y quien se beneficia?: el caso de la Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano en la provincia de Chefchaouen <i>Territorial development in Morocco Who decides and who is benefited?: the case of the National Initiative for Human Development in the province of Chefchaouen</i> Mohamed LAGHDAS & Eugenio CEJUDO-GARCÍA & Francisco Antonio NAVARRO-VALVERDE	985

Experiencias/*Urban Practices*

“EidusCoruña. Unha cidade contigo”: Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado de A Coruña <i>“EidusCoruña. Unha cidade contigo”: Integrated Sustainable Urban Development Strategy of A Coruña</i> Lucas ÁLVAREZ-DEL VALLE & Federico CAMERIN & Iván RODRÍGUEZ-SUÁREZ & Cristina FERNÁNDEZ-RAMÍREZ	1007
Laboratorios Itinerantes de Urbanismo Táctico (LIUTS) en la “Lucha de los Pobres” en Quito, Ecuador <i>Itinerant Tactical Urbanism Laboratories (LIUTS) in the “Lucha de los Pobres” in Quito, Ecuador</i> Renato Sebastián RÍOS-MANTILLA	1017

Observatorio Inmobiliario/*Spanish Real Estate Observatory*

Mercado de vivienda y coyuntura económica general <i>Housing market and general economic situation</i> Julio RODRÍGUEZ-LÓPEZ	1027
--	------

Reseñas y Libros/*Reviews and Books*

Recensiones y reseñas de libros recibidos	1039
Acuse de recibo	1050
Indices de CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales. Vol. LIV Año 2022, cuarta época números del 211 al 214 y Monográfico 2022	1051

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, Nº 214, otoño 2022

Págs. 799-812

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.214.1>

CC BY-NC-ND



Nuevos paradigmas de la ciudad inacabada: la reactivación de espacios abandonados mediante usos temporales

Ignacio GRÁVALOS-LACAMBRA⁽¹⁾Patrizia DI-MONTE⁽²⁾⁽¹⁾ Profesor Escuela de Arquitectura y Tecnología. Universidad de San Jorge, Zaragoza⁽²⁾ Arquitecta, coautora del programa estonoesunsolar

“(…) lidiar con la ciudad actual es la búsqueda de espacio y tiempo infrautilizado y su readaptación para la tarea deseada. Podemos explorar el uso de calles como zonas de juego, o las posibilidades de utilizar las azoteas, las tiendas vacías, los edificios abandonados, los terrenos baldíos, los pequeños espacios variopintos o las grandes zonas actualmente esterilizadas por monoculturas como los aparcamientos, las autopistas, los nudos ferroviarios y los aeropuertos”. (LYNCH, 1995, p. 776)

Resumen: El elevado número de edificios abandonados existentes en la mayoría de las ciudades europeas exige una respuesta específica para su incorporación en nuevos ciclos de vida. La reactivación de estas piezas, necesarias estratégicamente para desencadenar procesos de regeneración urbana, entran a menudo en conflicto con la planificación urbana. Ante esta problemática, lastrada por la crisis económico-financiera, se están ensayando procesos flexibles de reactivación de edificios a través de los usos temporales que dan una respuesta a la coyuntura del “mientras tanto”. Lejos de mostrarse como procesos incompatibles con el planeamiento, cabe entenderlos como un sistema complementario, que debería disponer de un marco normativo que permita su inserción en la planificación urbana.

Palabras clave: Usos temporales; Vacíos urbanos; Ciudad temporal; Edificios abandonados.

Recibido: 10.01.2022; Revisado: 04.05.22

Correo electrónico: igravalos@usj.es; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6185-9092>

Correo electrónico: patrizia@gravalosdimonte.com; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7654-5224>

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

New paradigms of the unfinished city: the reactivation of abandoned spaces through temporary uses

Abstract: The large number of derelict buildings in most European cities requires a specific response for their incorporation into new life cycles. The reactivation of these pieces, strategically necessary to trigger urban regeneration processes, is often conflictive with urban planning. Faced with this problem, weighed down by the economic-financial crisis, flexible processes of building reactivation are being tested through temporary uses that provide a response to the “meanwhile” situation. Far from being incompatible with planning, these processes can be seen as a complementary system, which should have a regulatory framework that allows its insertion into traditional urban planning.

Keywords: Temporary uses; Urban voids; Temporary city; Disused buildings.

1. La ciudad inacabada

La sobreproducción urbana que generó la explosión del capitalismo y sus consecuentes ciclos de obsolescencia, derivaron en la aparición de estructuras que se iban activando o desactivando en función de los ciclos de vida económicos, cada vez más veloces y cambiantes. En los años setenta, desde la teoría urbana, se incidió en estas cuestiones espaciales generadas por la ciudad capitalista, definiendo los nuevos paisajes urbanos como consecuencia de los procesos de acumulación inherentes al modelo productivo. Los nuevos sistemas de producción y la eclosión de economías basadas en el conocimiento exigieron nuevos espacios, dejando obsoletas a las grandes infraestructuras de la producción en masa. HARVEY (1977), en ese mismo contexto, teorizó sobre las constantes transformaciones que sufría el sistema una vez que colapsaba su capacidad acumulativa derivando en secuencias de construcción-destrucción territorial que provocaban desequilibrios en la estructura social. La aparición de un sinfín de vacíos en la trama urbana se traducía en interrupciones constantes en “la peculiar naturaleza de las ciudades” (JACOBS, 2011, p. 53).

Realizando una lectura histórica, el sociólogo AMENDOLA en *I centi colori del vuoto* (2015) analizaba las diversas consideraciones que habían adquirido los vacíos urbanos a través del tiempo. La primera cuestión que abordaba el autor era el carácter cambiante de estos “fantasmas urbanos”, ilustrados a partir de las grandes plazas renacentistas europeas que hasta entonces representaban los grandes vacíos de la ciudad. Estos, a pesar de su inmaterialidad, contenían un gran poder simbólico: político (gobierno), comercial (mercado) o religiosos (fe). Siglos después y lejos de esta representatividad, la ciudad contemporánea ofrecía una serie de vacíos surgidos a la sombra de la

ciudad industrial, presentando una posición habitualmente marginal. La modernidad va a producir innumerables espacios de este tipo, espacios del “mientras tanto” a la espera de ser reapropiados, espacios de lo posible, “como una porción de tierra en su condición expectante, potencialmente aprovechable, que no obstante ya contiene alguna definición de su propiedad a la que nosotros somos ajenos” (SOLÁ-MORALES, 1996, p. 37).

La consideración del vacío y su repercusión en la estructura urbana ha sido interpretada a su vez bajo tres prismas (MUÑOZ, 2016): el vacío como grieta en la continuidad visual del paisaje urbano, el vacío como indeterminación formal del espacio urbano y el vacío como residuo urbano y herencia de un espacio urbano obsoleto. Estos, respectivamente, generan tres tipologías de situaciones urbanas que caracterizan la ciudad contemporánea: la ciudad interrumpida, la ciudad indefinida y la ciudad abandonada. En ese mismo sentido, extendiendo la visión a los edificios sin uso e introduciendo el concepto de nuevos ciclos de vida, se ha aludido a la cada vez más generalizada vacant city, formada por lugares de abandono, y sometida a “naufragios involuntarios de un proyecto de civilización que ha agotado el impulso y la función vital (...) a la espera de nuevas interpretaciones” (MARZOT, 2015, p. 16). Dichos espacios, por tanto, se encuentran sumidos en una paradoja temporal, atrapados entre una realidad caducada (la ciudad del “ya no”) y otra que está todavía por llegar (la ciudad del “todavía no”).

Tanto la expansión o contracción urbana como las variaciones demográficas han revelado estos vacíos urbanos como un elemento fundamental en la consideración de la ciudad contemporánea. El número de las denominadas VUA (*Vacant Urban Areas*) se ha incrementado considerablemente desde el año 2000, tanto en Europa como en Estados Unidos, llegando a constituir en este último caso el 15,4% del suelo urbano (PAGANO & BOWMAN, 2000). El presente artículo pretende

abordar la problemática de las VUA, tanto terrenos baldíos como edificios abandonados, interpretándolas como una oportunidad para reprogramar la ciudad a través de estrategias de usos temporales. Se han analizado las causas, los beneficios, así como los riesgos que conllevan. Para ello se han considerado diversos estudios que pueden ejemplificar el impacto y la posibilidad regenerativa de un tejido urbano y social y de los que se extrapola una metodología para su análisis e implementación. Finalmente, se ha introducido el caso de Can Batlló para escenificar la posibilidad real de este tipo de intervenciones.

2. Del paisaje de la crisis al paisaje de la oportunidad

La realidad de los edificios abandonados en Europa es un tema de crucial importancia, dado que constituye un problema endémico en muchos de sus países miembros. No es posible considerar el crecimiento de las ciudades sin tener en cuenta las lógicas de reciclaje urbano y las estrategias de reprogramación. Esta preocupación se ha trasladado a numerosos trabajos de investigación que han abordado esta temática y que han ido introduciéndose en el imaginario colectivo a través de las diferentes muestras o exposiciones que han ilustrado y denunciado esta problemática¹ (FIG. 1).

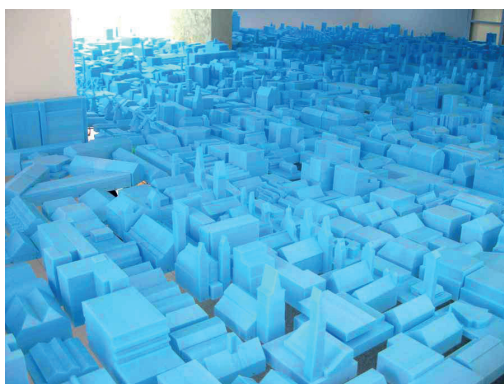


FIG. 1/ Vacant NL. Bienal de Arquitectura de Venecia, 2010. Una ciudad formada por los espacios vacíos

Fuente: Adrian WELCH

¹ En la XI Biennale di Architettura di Venezia (2010), con el lema "People meet in Architecture", el pabellón de los Países Bajos presentó el proyecto "Vacant.NL" (Fig. 1), que exhibía la gran cantidad de edificios públicos sin uso existentes a lo largo de su territorio de modo que se podía formar una ciudad entera formada por edificios abandonados de diversos siglos, bajo hipotéticos mecanismos de collage urbano, mostrando el inmenso potencial de su posible reuso temporal. La intervención examinaba las numerosas tipologías del abandono dispersas por el territorio, formadas por iglesias, faros, búnkeres, palacios, etc. Bajo otra perspectiva, y retomando la sensibilidad sobre lo inacabado, el pabellón español de la

Las tipologías del abandono son muy diversas y abarcan diferentes escalas. Su taxonomía comprende desde vacíos por excelencia como solares o *terrain vagues*, equipamientos públicos (mercados, hospitales, escuelas, cuarteles, etc.), edificios residenciales, locales comerciales, colonias, faros, conventos, iglesias, mataderos, silos, cines, esqueletos urbanos propiciados por la paralización de la crisis, áreas más extensas como zonas industriales, puertos o infraestructuras obsoletas como vías de tren, canteras o aparcamientos. La variedad, por tanto, es inmensa y en muchos casos no se dispone de un registro o catalogación suficiente, siendo este, como veremos, un asunto capital en la transformación y gestión de estos espacios. Desde un punto de vista cuantitativo, existe una casuística que relaciona la eclosión de las VUA con la elasticidad de las ciudades. La aparición de terrenos baldíos está generalmente asociada a ciudades que han ampliado sus límites, mientras que la proliferación de edificios o infraestructuras abandonadas muestra una mayor correspondencia con la pérdida de población de la ciudad (NEWMAN & al., 2018; PAGANO & BOWMAN, 2000).

Las causas del abandono son múltiples y complejas (OSWALT & OVERMEYER & MISSELWITZ, 2004; BOWMAN & PAGANO, 2004). Algunas de ellas responden a coyunturas económicas como la debilidad de los mercados inmobiliarios, las crisis financieras, los recortes de inversiones, la ausencia de productividad o la inviabilidad económica de su rehabilitación. Otras vienen derivadas de la dificultad del cumplimiento de los procedimientos administrativos o de nuevas exigencias normativas inasumibles, por lo general referidas a exigencias ambientales y energéticas. En muchos casos la paralización de la actividad resulta provocada por los cambios de modelos productivos, acusando la ausencia de infraestructuras necesarias, la obsolescencia tecnológica, las exigencias logísticas, así como la dificultad la implementación de nuevas formas de trabajo. Finalmente, encontramos casuísticas originadas en inestabilidades políticas o en el rechazo social al uso planificado. Como vemos, las causas responden a una trama compleja de dimensiones tanto económicas,

XV Biennale Architettura di Venezia (2016) propuso la exposición "Unfinished", que exploraba las posibilidades ofrecidas por las cicatrices urbanas de la crisis, especialmente severa en la realidad española. La mirada arrojada sobre la ruina permitió realizar una especie de taxonomía organizada en las categorías de *Consolidate, Rapropriation, Adaptable, Infill, Naked, Perching, Reassignments, Guides y Pavements*. Pero no solo se trata de una cuestión europea. La actual edición de la Chicago Architecture Biennial, bajo el lema "The Available City" aborda estas mismas cuestiones en el contexto norteamericano, señalándolo como uno de los temas prioritarios en el pensamiento urbano.

sociales, políticas como tecnológicas y, por tanto, exigen una mirada multidisciplinar para poder abordarlas.

Las continuas paralizaciones del sector económico, tanto público como privado, han dejado fuera del ciclo productivo a miles de espacios que aceleran su estado de degradación y ruina. Sin embargo, este enquistamiento puede ser considerado como una ocasión de repensar cuestiones obsoletas del pasado y descubrir nuevos modelos de desarrollo urbano para el futuro. Las dinámicas desencadenadas por las crisis han supuesto un auténtico laboratorio de innovación para el ensayo de los espacios residuales. Esta circunstancia, inicialmente lastrada por las connotaciones culturales del vacío, ha permitido redescubrir las inmensas posibilidades de la ciudad inacabada y la oportunidad, por tanto, de tener espacios de libertad susceptibles de ser apropiados. Esta praxis sugiere otra forma de abarcar la ciudad, muy alejada del monolítico pensamiento tecnocrático, privilegiando la indeterminación, lo alternativo, lo imprevisto o lo transitorio como elementos ineludibles del paisaje urbano. Se trata de considerar la anomalía de lo residual como un tránsito, "un momento de desmantelamiento de las viejas estructuras materiales y mentales antes de que las nuevas hayan sido diseñadas, montadas e instauradas" (BAUMAN & BORDONI, 2016, p. 106). La necesaria reprogramación de la ciudad no pretende solamente dar una respuesta destinada a la revitalización de la edificación, sino que aspira a establecer nuevas sinergias sociales dado que en muchos casos las nuevas visiones sobre el vacío están impulsadas sobre ideas latentes del futuro. Pero no solo es una cuestión que atañe a las estructuras en desuso. Las visiones arrojadas sobre los terrenos baldíos o abandonados se han abordado desde diversas perspectivas siendo consideradas oportunidades estratégicas no solo para reequilibrar tanto el tejido social o la actividad productiva, sino también como catalizadores ecológicos del territorio (NEWMAN & SMITH & BRODY, 2017). Tanto desde una perspectiva antrópica como desde un enfoque ecológico, la gestión de los vacíos se erige como tema de especial importancia en la consideración de la ciudad contemporánea.

Si en el siglo XX la sociedad tecnocrática pretendió determinar la ciudad en su totalidad, en la actualidad el paradigma es bien distinto. Las prescripciones lógico-causales del planeamiento canónico han ido dejando paso a ciertos procesos complejos que otorgan a la indeterminación un valor en sí mismo. Emerge así el mito del *bricoleur* que tendrá una gran repercusión a partir de su introducción urbana

en *Collage City* (ROWE & KOETTER, 1998) y que introduce una visión fragmentada de la formación de la ciudad. Desde esta óptica, adquiere un valor la figura del ciudadano-bricoleur, protagonista activo de la ciudad inacabada, y que a partir de su capacidad de trabajar en red resulta capaz de detectar el vacío y activarlo, de "recodificar o generar una nueva estructura de códigos con intención última de construir una identidad revertida" (LUQUE & PASCUAL, 2014, p. 18). No en vano, la constatación de los vacíos urbanos, muchas veces invisibilizados por el sistema, van a desencadenar motores de cambio promovidos por iniciativas ciudadanas, proponiendo nuevos modelos *bottom-up* frente a concepciones impositivas del planeamiento.

Es en este contexto donde se afianza el concepto de la ciudad temporal como respuesta a la ciudad del "mientras tanto" y que no hace otra cosa que poner de manifiesto una asincronía urbanística, subrayando el paradigma temporal que enfrentaba la rapidísima velocidad en la que se suceden los cambios en la sociedad contemporánea con la rigidez y la lentitud de las propuestas derivadas del planeamiento urbanístico. En el fondo de todas estas cuestiones subyace la canónica dicotomía urbana que opone el concepto antropológico de la *cit *, vinculado a un tipo de conciencia derivado del habitar, al concepto urbano de la *ville*, relacionado con la forma urbana (SENNETT, 2019). Se muestran dos realidades urbanas aparentemente incompatibles: la *urbs* y la *civitas*, la ciudad planificada, armónica y bella frente a la ciudad vivida, caótica, azarosa y estéticamente devaluada.

Bishop, uno de los autores de referencia en el estudio de los usos temporales en el ámbito urbano, prologaba *The Temporary City* con un texto dedicado al "sueño de la permanencia". Ponía así de manifiesto la voluntad generalizada de las ciudades de permanecer en el tiempo, de crear estructuras sólidas y no cambiantes, confrontando esos anhelos con la realidad contrapuesta de la fugacidad de la vida. Desde una óptica urbana, el autor detectaba la perversión del sistema en la que la ciudad, a través de una secuencia legislativa y constructiva, iba "solidificando" el carácter flexible y temporal de la estructura de la vida cotidiana (BISHOP & WILLIAM, 2012).

Nos encontramos, por tanto, en una coyuntura que muestra una ciudad que se activa entre los tiempos muertos propiciados por las crisis, entre el momento de lo planificado y el de su ejecución. Este tiempo de espera, el ya consolidado *meanwhile*, ha permitido flexibilizar el planeamiento urbano a través de la eclosión de usos temporales muchas veces desregulados.

La reprogramación de la ciudad a través de los vacíos (físicos y legales) propicia un nuevo tipo de urbanismo a tiempo real, una “conectividad urbana bajo demanda” (FERRERI, 2015) basada en la movilización, activación y conexión que escapa al horizonte regulador y limitador. Todo ello arroja una lectura de la ciudad en base a un biorritmo urbano en el que la ciudad monorrítmica puede ser interrumpida temporalmente por otros ritmos derivados de la diversidad y de la variación de usos (FIG. 2).

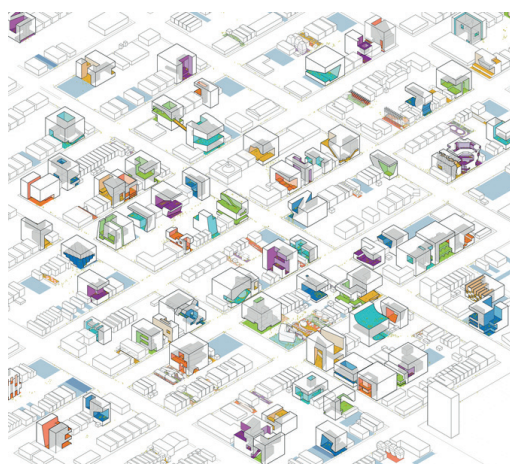


FIG. 2/ **The available City**

Fuente: David BROWN

3. Estrategias contra el abandono del patrimonio público

A pesar de la actualidad y de la relevancia de estas cuestiones, en Europa no existe una sólida reflexión sobre la reutilización del patrimonio público abandonado (GASTALDI & CAMERIN, 2017). Para hacer frente a esta carencia se están generando estudios financiados por la Comunidad Europea que abordan estas problemáticas² y poco a poco se van generando metodologías para afrontarlas de un modo sistemático.

Las administraciones públicas se ven con frecuencia desbordadas por la gran cantidad de patrimonio público en estado de abandono. La incapacidad de realizar las inversiones

necesarias o, en ocasiones, la falta de voluntad política por recuperar estos espacios ha relegado al olvido a un sinfín de patrimonio público que se va deteriorando con el paso de los años. Conscientes de esta dinámica, algunas administraciones han promovido mecanismos para gestionar estos espacios y rescatarlos de la ruina, dando soporte a actividades que antes solo se producían mediante acciones alternativas al sistema. Los mecanismos utilizados han sido diversos, desde la propia enajenación de bienes, la concesión mediante canon o la cesión gratuita, posibilitando la eclosión de procesos de mantenimiento y revitalización de los espacios abandonados. En el contexto europeo, y condicionados por una lectura histórica, los procesos han mantenido un enfoque conservacionista, privilegiando el carácter patrimonial y priorizando el sentido espacial sobre el temporal. En la actualidad, esta situación está transformándose, reequilibrando el papel social y ambiental respecto a la condición puramente arquitectónica (MARRA & al., 2016).

La enajenación de bienes supone la obtención de recursos económicos a corto plazo por parte del Estado si bien constituye también una pérdida irrecuperable de patrimonio público. Ello conlleva no solo un empobrecimiento patrimonial sino también pérdida de la dimensión simbólica de la ciudad y, en cierto modo, al borrado de la memoria histórica. Estas estrategias no siempre responden a una cuestión económica ya que en ocasiones están motivadas por una ausencia de utilidad pública y pueden incorporarse a un ciclo de vida alternativo a lo público, recorriendo un espectro que abarca desde el bien común a la iniciativa privada. Sin embargo, esta tendencia también muestra síntomas de agotamiento. El modo habitual en que el Estado daba salida a las innumerables propiedades públicas estaba basado en la amplia demanda del sector privado. Como han demostrado recientes estudios económicos, las sucesivas crisis han reducido drásticamente las demandas generando una gran cantidad de edificios sin uso estancados (MANGIARDO & MICHELIS, 2018), con lo que se ha producido una reducción de las opciones de obtener valor a través de estas operaciones.

Las administraciones, muy atentas a estas oscilaciones, han iniciado en diversos países a plantear convenios con asociaciones y grupos

² Los primeros estudios europeos fueron los realizados por BÜRGIN & CABANE en 1999 y Urban Catalyst en 2001-2003. Fruto de esta última investigación se publicó *Urban Pioneers* (OVERMEYER, 2007). Véanse también el programa SEEDS (Interreg IV B), el Open Lab Ebbinge, Urban I, Urban II, los

Urban Pilot Projects o los URBACT 2nd Chance. En la actualidad, DI MONTE, project partner del proyecto europeo Horizon 2020 “Generative Commons”, ha desarrollado el T.U.T. (*Temporary Use Toolkit*) para la reactivación de espacios en desuso a través de usos temporales.

autoorganizados para experimentar nuevos enfoques con los que afrontar las contingencias del abandono. Estas tácticas estratégicas, principalmente desarrolladas en Holanda, Alemania e Italia, han puesto en valor aquellas comunidades pioneras (asociaciones con o sin ánimo de lucro, oficinas profesionales, estudios artísticos o culturales) como modos de incentivar la actividad y desencadenar procesos de regeneración urbana que puedan revertir las consecuencias del vacío. Cabe distinguir una variación conceptual geopolítica. Mientras que en países del norte de Europa se prima el impacto sobre la escena urbana y su incidencia sobre la transformación social, en países mediterráneos se puede detectar una focalización sobre la rentabilidad económica. Estas dinámicas se deben, entre otras, a los instrumentos legales y normativos que amparan muchas de las iniciativas en el primer caso, y que contrasta con un vacío legal en la normativa urbanística nacional y regional en el segundo.

De este modo se han formulado alternativas a la pérdida del patrimonio público. Es en este contexto donde surge la posibilidad del uso temporal de los edificios abandonados como estrategia innovativa y que todavía hoy encuentra difícil encaje en los sistemas normativos y urbanísticos. Estas prácticas, que bien pudieran parecer marginales principalmente porque surgen de procesos *bottom-up*, se han extendido a lo largo del territorio europeo, estableciendo actualmente una extensa casuística. La reapropiación y ocupación de edificios sin uso ha dado lugar a una serie de prácticas paralelas a

la planificación urbana que no hacen sino proponer una nueva gestión del tiempo (el mientras tanto) y del espacio (el vacío). De ahí, el nuevo carácter que adquieren los llamados “espacios en transición”, espacios que se encuentran atrapados temporalmente entre el pasado y el futuro, “espacios vacíos o infrautilizados, que han quedado en una situación de desaprovechamiento o abandono por estar en transición entre dos momentos de actividad y uso” (ABARRATEGUI & BURGUÉS, 2016, p. 12)

La proliferación de estas prácticas ha dado lugar a una nueva categoría de oficinas gestoras de carácter no gubernamentales cuya función es la mediación y conexión entre actores y espacios. Buen ejemplo de ello son *Urban Residue*, *Golfstromen* y *Urban Resort* en Amsterdam, *SpareSpace* en Groningen, *Precare* en Bruselas, *Keim* en Basilea o *Coopolis* y *Stattbau* en Berlín (STEVENS, 2018). A pesar del carácter no gubernamental, el municipio se convierte en un elemento fundamental para su desarrollo aceptando y otorgando la categoría de “uso temporal”, garantizando las iniciativas, incentivando a los propietarios, coordinando los diversos servicios municipales, fomentando y apoyando dichas prácticas, implementando cauces de participación o facilitando los trámites burocráticos (OSWALT & OVERMEYER & MISSELWITZ, 2004). En algunos casos, como en el programa “estonoesunsolar” de Zaragoza (FIG. 3), la gestión se realizó desde la misma administración local a través de una oficina gestionada desde la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda (GRÁVALOS & DI MONTE, 2014).



FIG. 3/ Reactivación de vacíos urbanos en Zaragoza. Programa Estonoesunsolar y Out

Fuente: Ignacio GRÁVALOS LACAMBRA & Patrizia DI MONTE

La cuestión normativa es crucial ya que el éxito o el fracaso de la implantación y pervivencia de los usos temporales depende en gran medida de la flexibilidad legislativa, así como de su integración en directrices políticas. Este punto ha sido constatado experimentalmente mediante la importación de prácticas de éxito que no han perdurado en otras localizaciones debido a la divergencia del marco legislativo (GALDINI, 2020; PATTI & POLYAK, 2015).

4. Acerca de los usos temporales

El concepto de temporalidad contiene en sí mismo una gran indeterminación y no existe un consenso exacto. ¿Cuándo un uso se considera temporal?, ¿qué es lo que define la temporalidad? Bishop argumenta que la temporalidad parecería exigir un inicio y un final determinados. Sin embargo, la cuestión de la cuantificación temporal está muy determinada por cuestiones culturales, siendo en última instancia un término de definición voluble y muy condicionada a lecturas retrospectivas. El autor afirma que “un uso no es temporal hasta que se prueba que sí que lo es, hasta que desaparece” (BISHOP & WILLIAM, 2012, p. 5). El autor, considera el uso temporal como aquel que se corresponde al periodo de provisionalidad en el que un uso concreto, habitualmente comercial, no es viable. La temporalidad, pues, está sometida a la ondulación de los ciclos económicos y en ese sentido contienen un alto grado de indeterminación inherente al *meanwhile*.

Los primeros estudios europeos sobre la implantación de los usos temporales analizaron las nuevas oportunidades económicas y sociales que ofrecían los espacios del abandono a través de ese tipo de usos. Tal y como afirma STEVENS (2018), estas aproximaciones introdujeron varias novedades en el ámbito de la planificación. La primera de ellas era la consideración estratégica de los usos temporales para la activación económica en el desarrollo de antiguas áreas industriales abandonadas, tanto integrados en el *Master Plan* como de modo alternativo a la planificación. La segunda cuestión es la relativa al reconocimiento de los actores de las industrias creativas como agentes eficaces para la reactivación de estos espacios. Su perfil experimental proponía tanto un tratamiento alternativo del espacio como una gestión innovadora de la actividad. En este sentido, se producía un efecto determinista del espacio sobre la actividad, en el que la propia arquitectura, muchas veces autoconstruida, provocaba nuevas maneras de afrontar nuevos usos. Por otra parte,

y tras una extensa casuística, las administraciones públicas reconocían los usos temporales como oportunidad de reactivación económica, como foco de atracción para sectores creativos. Lejos de considerarse un problema endémico se empezaron a considerar como estrategias potencialmente interesantes para la renovación urbana. Finalmente, la política de planificación, muy consciente del poder de regeneración urbana y social, empezó a ensayar fórmulas para la promoción de usos temporales incardinados en los propios procesos urbanísticos, incorporándolos como un proceso integrante de una visión a largo plazo.

Si la definición de la temporalidad resulta por sí misma problemática, la definición del uso temporal también presenta ambigüedades. Los estudios realizados por Urban Catalyst (OSWALT & OVERMEYER & MISSEWITZ, 2004) establecieron una primera aproximación a los diversos conceptos que definen los usos temporales en edificios vacíos, definiéndolos como:

- A. Usos realizados en un lugar por personas ajenas a su propiedad.
- B. Usos realizados por personas en una propiedad que no es suya, sin (o con una pequeñísima) contraprestación económica.
- C. Usos puntuales y limitados en el tiempo, debido a:
 - La condición ilegal de la actividad, que puede cancelarse en cualquier momento.
 - La legalización de un uso que puede finalizar debido a la regulación temporal de un contrato.
 - Por la finalización de un contrato o permiso tanto con un propietario privado como con la administración pública.

Estos mismos autores, diferenciaban los usos temporales de los informales, que podrían ser considerados en algún momento como permanentes pero que no tenían una relación formalizada con el propietario (privado o público) del espacio y que eran o bien desconocidos por él, o bien tolerados.

DZOKIC & NEELSEN (2010) introducen el concepto de *Interim*, término que definen el tiempo comprendido entre el fin de la función original de un edificio o espacio hasta que vuelve a ser desarrollado, ofreciendo un lapso de tiempo y un espacio para desarrollar iniciativas que puedan abrir perspectivas de futuro. La idea principal es la del establecimiento de un uso diferente al común, planificado o habitual, en un periodo

concreto de tiempo. En un intento de categorizarlos, LEHTOVUORI & RUOPPILA (2012) hacen una distinción entre los usos “primarios”, correspondientes a los señalados originalmente como usos posibles del suelo y los “secundarios”, relativos a los usos temporales. Estos mismos autores clasifican su uso según su incidencia temporal o espacial, distinguiendo las actividades transitorias (tienen lugar una sola vez), recurrentes (reiterativas, suceden varias veces pudiendo responder a ciclos) o migratorias (una misma actividad se desplaza de un espacio a otro).

Desde una perspectiva geográfica, existe una relación espacio-posibilidad según la teoría de la *value gap*, determinado por el atractivo que ciertas localizaciones presentan para su reurbanización (SMITH, 1996). Cualquier espacio es susceptible de albergar este tipo de uso, tanto en su posición central como marginal. En el caso de situaciones periféricas o marginales, la clave está en la activación de los “pioneros del espacio”, usuarios que ven en ello una oportunidad, mientras que en espacios que ya disfrutan de cierta centralidad, la clave se encuentra en la intensificación de los usos. LEHTOVUORI & RUOPPILA (2012) incorporan una tercera tipología espacial que completa las dos anteriores: las *areas losing significance* relativas a aquellas ubicaciones que, habiendo tenido relevancia, la están perdiendo. Esta tercera tipología trata de no perder el pulso urbano y la consecuente contracción de la ciudad, procurando mantener una escena urbana digna y una actividad productiva y cultural a través de actividades de escala menor. Estos autores asignan atributos a cada una de estas tres categorías espaciales en función del uso, flujo, significado, perspectivas de desarrollo y objetivos.

Los objetivos de los usos temporales, como hemos visto, exceden a la propia repercusión del uso determinado ya que tienen una voluntad integradora y regenerativa de la ciudad (BARBERIS & SANDVEN, 2019; SCHEFFLER, 2018; LEHTOVUORI & RUOPPILA, 2012). Por ese motivo, el planteamiento de este tipo de uso aspira a lograr un equilibrio entre las nuevas posibilidades económicas y los vínculos sociales que estas generan. Dentro de esta lógica interna, además del sector de la industria creativa antes mencionado, las asociaciones y colectivos se convierten en agentes que recurrentemente intervienen debido a su implicación y vocación comunitaria. Dicha actividad no solo genera beneficios económicos, sino que activan sinergias entre el “activador” y la comunidad que regeneran tanto el tejido urbano como el social. Este tipo de nuevas economías está siempre muy vinculado con la experimentación de nuevos modelos urbanos, dando lugar a espacios innovadores que tienen la capacidad de renovar,

polinizar y revitalizar entornos degradados. En este sentido, muchas de las intervenciones responden a reivindicaciones vecinales o a cuestiones simbólicas que conforman el imaginario social de un sector determinado, convirtiéndose en centro neurálgico de interacción social. Debido a su carácter temporal adquiere una condición alternativa en el imaginario vecinal, suponiendo un escenario proclive para las pequeñas subversiones ciudadanas, para experimentar acciones no previstas por el sistema y escenificar aquella energía latente derivada del “murmullo de las sociedades” (DE CERTEAU, 2007) con las que se constrúan su propio mundo. El ciudadano adquiriría así un protagonismo que le permitía rescribir frases urbanas imprevistas en una ciudad planificada por tecnócratas, reapropiándose de espacios organizados por los técnicos de la producción sociocultural.

Los usos temporales funcionan como un “catalizador urbano” (Urban Catalyst). Es aquí donde surge la metáfora de la arquitectura enzimática (BALLESTEROS, 2006) referida a aquellas operaciones de acupuntura urbana que, a partir de pequeñas intervenciones, tienen la potencialidad de provocar grandes transformaciones. La implementación de usos temporales, en este contexto, aporta una serie de beneficios (BOWMAN & PAGANO, 2004). Por una parte, garantizan al propietario el mantenimiento del edificio. En el caso de los edificios públicos, la administración se asegura la recuperación del espacio sin gasto añadido a la colectividad, manteniendo lugares seguros y alejados del vandalismo. Desde un punto de vista económico, admite la implantación de emprendedores emergentes con inversiones mínimas de capital y a través de interpretaciones libres e imaginativas del espacio. Finalmente, desde la óptica urbanística, permite al mismo “plan regulador”, a través de la implantación de un “proyecto sin función”, ensayar nuevas formas de economía, socialización y cultura. Por tanto, estamos ante un proceso que retroalimenta a los diferentes agentes participantes y que lleva asociado un retorno urbano y social. Este tipo de uso ha manifestado su eficacia como creadores de lugares en un sentido profundamente antropológico, capaces de impulsar indirectamente procesos de reactivación.

5. Impacto urbano de los usos temporales

El desarrollo de las ciudades has sido confiado habitualmente al Plan Urbanístico. Tal y como afirma MARZOT (2015, p. 12), existe un desajuste asincrónico entre el Plan Urbano y el Proceso. El primero, ha sido el instrumento habitual en la

transformación del territorio en base a cuestiones económicas, sociales y culturales que se han presupuesto estables y duraderas. El segundo, sin embargo, ha operado como un factor de desestabilización programática de aquello que el Plan Urbano había asignado como inmutable y duradero. Sin embargo, más allá de considerarlos conceptos antagónicos, es posible concebirlos en términos de complementariedad a través de estrategias de reuso que reinterpreten las claves de la temporalidad (OSWALT & OVERMEYER & MISSELWITZ, 2013; STEVENS, 2018).

En este contexto dialéctico, lo planificado versus lo temporal, se ha introducido una interpretación política que confronta lo “táctico” versus lo “estratégico” (OSWALT & OVERMEYER & MISSELWITZ, 2004). De ese modo, el urbanismo planificado, el estratégico, dispone de un lugar autónomo desde el que construir una hipótesis de desarrollo. Es el instrumento del poder, del control y del dominio. El uso temporal, por el contrario, utiliza herramientas tácticas, no teniendo un lugar propio ni posibilidad de ejercer el control. Se desarrollan en lo instantáneo, en lo voluble, en lo efímero y lo indeterminado, atributos que precisamente son inherentes al concepto de urbanidad. Escapan a la solidificación, a las estructuras y por tanto tienen su mayor virtud en la invención de lo cotidiano. Debido a su falta de recursos, exigen una mirada creativa para hacer frente a la realidad. La estrategia se basa

en una interpretación del lugar y en aventurar el futuro; la táctica se basa en una interpretación del tiempo y en habilitar el presente. La planificación estratégica, al contrario de la táctica, define objetivos para la ciudad y establece con precisión los modos para conseguirlos, no desviándose jamás de ese recorrido, reuniendo las ventajas de la visión amplia e integradora, pero también mostrando su debilidad a la hora de afrontar los cambios veloces de la sociedad.

Interesa aquí subrayar las posibilidades de los usos temporales como instrumento capaz de aportar soluciones en aquellos elementos enquistados por el planeamiento. Dicha estrategia tiene su valor principal en la flexibilidad y en la rapidez para resolver nuevos problemas y detectar nuevas oportunidades. Por otra parte, participa de la idea de que la ciudad del futuro, al menos en la perspectiva europea, está ya construida y por tanto la prioridad no es tanto la extensión urbana sino el reciclaje sostenible de la misma. Del mismo modo, opera bajo una óptica social dado que desencadena procesos participativos inclusivos en las decisiones de transformación urbana. Su propia flexibilidad consiente experimentar un gran espectro programático, ensayando diversos niveles de intensidad de uso. En ese mismo sentido, muchos de los usos temporales están vinculados a la creación de entornos de innovación y renovación cultural (STEVENS, 2018) (FIG. 4).

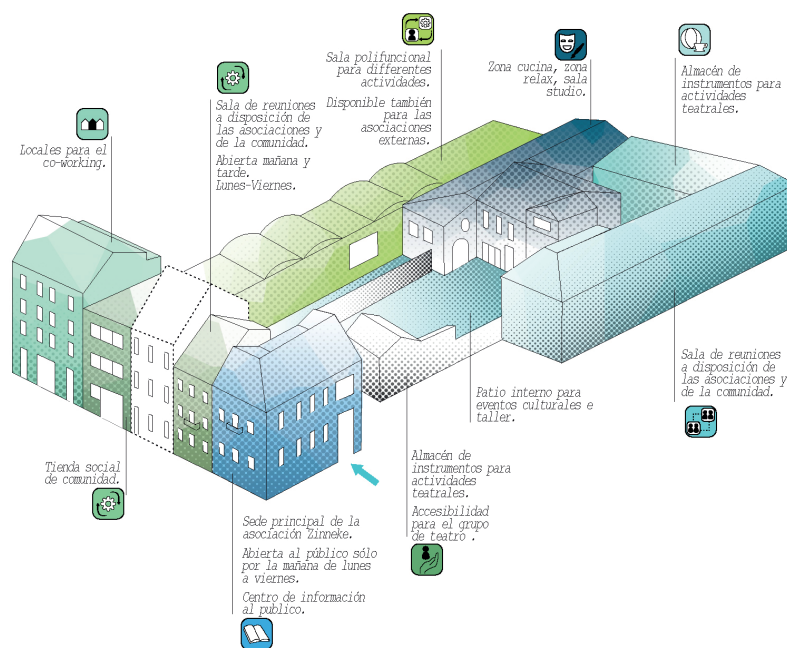


FIG. 4/ Usos temporales en Zinneke Masui (Bruselas)

Fuente: Ignacio GRÁVALOS LACAMBRA & Patrizia DI MONTE

Si bien en algunos casos se han constatado evidencias de los beneficios que genera la implantación de usos temporales (OSWALT & OVERMEYER & MISSELWITZ, 2004; BISHOP & WILLIAM, 2013; DI MONTE & LENNA, 2022), tanto desde un punto de vista urbano como social, algunos autores se muestran escépticos con su capacidad regenerativa debido a los riesgos de gentrificación y especulación (FERRERI, 2015; SPATARO, 2016). La proliferación de los VUA, muy condicionada según el grado de elasticidad de las ciudades, puede provocar desconexiones entre la comunidad local, generando contextos de conflictividad e inseguridad. Paralelamente, debe considerarse la degradación de la escena urbana y el efecto de contagio en áreas adyacentes con su correspondiente descapitalización y devaluación económica (NEWMAN & al., 2018).

Para ello, resulta imprescindible disponer de herramientas de evaluación de dichos impactos, tanto sociales, económicos como político-urbanísticos. MARRADES (2016, pp. 205-206) ha realizado una categorización taxonómica, desarrollando una metodología SROI (Retorno social de la inversión) para la evaluación objetiva impacto. Para ello, se sirve de una serie de indicadores como el número de usuarios, la tasa de diversidad socioeconómica, el número de agentes implicados en la gestión, los metros cuadrados activados, el horario de apertura, los servicios públicos, el presupuesto la evaluación financiera de los intercambios o el número de trabajadores en unidades de tiempo completo. De modo similar, la *Urban Agenda Partnership on Circular Economy*, publicó en 2019 un *Handbook* para el *Circular Re-Use of Spaces & Buildings* en el que se proponían herramientas de evaluación que aglutinaban consideraciones específicas del edificio, cuestiones relativas a su ciclo de vida, a los impactos ambientales, así como indicadores sociales relativos al Bienestar Justo y Sostenible.

El impacto propiamente urbano de los usos temporales se puede clasificar considerando las siguientes etapas en función de su duración y de la transformación del entorno (OSWALT & OVERMEYER & MISSELWITZ, 2013):

- *Stand in*. No tienen ningún efecto duradero, su uso inicia y termina con el tiempo concedido.
- *Impulse*. El uso temporal impulsa el desarrollo futuro del lugar.

- *Consolidation*. El uso temporal se transforma en permanente.
- *Coexistence*. El uso temporal sobrevive en parte al uso definitivo.
- *Parasite*. El uso temporal se desarrolla aprovechándose de los usos permanentes.
- *Subversion*. El uso temporal interrumpe el uso permanente.
- *Pioneer*. El uso temporal descubre por primera vez un lugar.
- *Displacement*. El uso temporal desplaza el uso permanente.

Estas estrategias están siendo adoptadas ya en numerosos planes experimentales europeos en las que el *Master Plan* desarrolla parte del ámbito e incorporan una zona menos definida destinada a usos temporales, “zonas de baja tolerancia” (BISHOP & WILLIAM, 2012, p. 174), de modo que el mismo Plan ejerce como una especie de laboratorio urbano. Estas prácticas vienen a demostrar que no se trata de dos modelos excluyentes, sino que es posible incardinarlos en sistemas de desarrollo conjuntamente, dado que permiten combinar la inmediatez de los flujos *bottom-up* con las visiones amplias de los planes urbanos. Todo ello conlleva a una concepción encaminada a una “planificación débil” cuyo objetivo no es tanto la determinación de un futuro concreto como facilitar la construcción del mismo a tiempo real, a generar un urbanismo de código abierto en el que el hardware y el software metropolitano se van reconfigurando mutuamente (OSWALT & OVERMEYER & MISSELWITZ, 2013). El nuevo modo de planificar, por tanto, se estructura en tres ejes: una planificación dinámica, un control compartido y una prototipación integradora. Si en el contexto europeo es habitual el impulso de los usos temporales a través de iniciativas comunitarias autogestionadas, diversos estudios (GALDINI, 2020) han incidido en la crucial importancia del apoyo institucional y la convivencia de los usos temporales con una planificación urbana más amplia para asegurar una condición regenerativa real a largo plazo (LYNDON & GARCÍA, 2015).

Recientemente, y en el contexto del proyecto europeo “Generative Commons” (HORIZON 2020) se han formulado nuevos modelos analíticos y metodológicos para el estudio y la implantación de los usos temporales con el objetivo de facilitar herramientas tanto a la ciudadanía como a las diversas

administraciones locales (DI MONTE & LENNA, 2022). A través de un estudio de más de 100 casos europeos se ha creado una base de datos que integra cuestiones relativas al espacio, la gestión, la participación y los marcos legales. La reorganización de los datos ha permitido realizar una metodología secuencial que engloba las diversas etapas en la implementación de usos temporales, organizadas en torno a la oferta, demanda, convocatorias, financiación, implementación y evaluación. Estos procesos están organizados en fases, acciones, sub-acciones e indicadores. Dicha metodología pretende facilitar la comprensión de los procesos para la reutilización de edificios abandonados. Queda pendiente, no obstante, una estructuración algorítmica de los indicadores como sistema orientativo que permita priorizar la idoneidad de elección y la previsión del éxito en los casos de intervención.

La ausencia de un marco legal y el estado todavía incipiente de herramientas específicas de análisis de impacto, han provocado que la implementación de este tipo de prácticas se desarrolle habitualmente mediante canales alternativos y surgidos de un modo más o menos espontáneo de reivindicaciones asociativas. Seguramente, el caso más paradigmático en el contexto español sea el de Can Batlló (Barcelona). Se trata de una *best practice* ampliamente estudiada (LACOL, 2014) y de la que se dispone de cierta perspectiva analítica. El interés radica en la peculiar interacción entre la comunidad y la administración para la revitalización de una antigua zona industrial que había quedado como un residuo urbano abandonado. Una gran movilización vecinal consiguió la cesión de uno de los bloques del área, que desde el año 2011 está siendo autogestionado y ha conseguido devolver parte del área residual al barrio de La Bordeta. Se han generado zonas verdes y deportivas, huertos urbanos, viviendas sociales y equipamientos públicos como biblioteca, espacios para la comunidad, auditorio o talleres colaborativos. En dichas actuaciones conviven tanto los movimientos vecinales, sectores privados en forma de cooperativas y diversas entidades públicas.

La activación de este espacio fue fruto de las reivindicaciones de la propia comunidad que se enfrentaba a un planeamiento (Plan General Metropolitano, 1976) que ha sido señalado como el origen de su degradación urbana (DALMAU I TORVÁ, 2014). Esta reivindicación sobre el derecho vecinal a decidir sobre la ciudad fue capaz de reajustar el

planeamiento en función de las necesidades reales del barrio y de experimentar nuevas formas de producción del espacio público. Dichas presiones vecinales lograron modificar la propia planificación urbana, produciéndose cambios de propiedad, cesiones, expropiaciones y reconsideraciones sobre el Plan General Metropolitano establecido a través de un modelo de empoderamiento ciudadano. A partir de la ocupación y rehabilitación inicial de la nave denominada “bloque 11” se han ido realizando intervenciones en el entorno con vocación urbana destinadas a hilvanar diversas zonas del barrio a través de nuevos recorridos peatonales y espacios verdes. Este primer paso ha servido como desencadenante de futuras intervenciones inspiradas en las motivaciones iniciales.

El sistema de gestión también resulta peculiar, tratándose de un espacio autoorganizado con una financiación mixta que, si bien prioriza la autogestión y autonomía, convive con otras formas de financiación privada e institucional. Más allá de las cuestiones relativas a la estructura urbana, la implementación de estos usos ha logrado movilizar a gran parte de la comunidad a través de varias asociaciones, imbricando a los diversos actores de un amplio tejido social. El carácter social viene subrayado por el tipo de actividades desarrolladas, con una clara vocación de retorno social y por la instauración de sus líneas de trabajo (vivienda, actividad económica local, educación, cultura y formación, redes vecinales y de soporte mutuo y espacios públicos y comunitarios (CÁMARA, 2018). Cant Batlló escenifica una relación experimental de la comunidad con el sistema, que a través de los usos inicialmente temporales bien puede perpetuarse en el tiempo, proponiendo modelos duraderos que inicialmente tenían la consideración de pequeñas utopías.

6. Conclusiones

Como hemos visto lo que aquí se plantea son dos modos diversos de interpretar la ciudad que evidencian

“la coexistencia de dos cualidades contrarias (...) que se niegan mutuamente. Sin duda, el rol territorial de los vacíos urbanos y metropolitanos como playa de acogida para todos aquellos usos y actividades que no encuentran su lugar y encaje en la ciudad ha favorecido históricamente esta condición” (MUÑOZ, 2016, p. 68).

Esta dicotomía debe encontrar un encaje que actualmente no tiene en los modelos de planificación y que, a pesar de contar con cierta experiencia principalmente en el panorama del norte de Europa, exigirá tomar medidas experimentales que pondrán a prueba nuevos modelos de planificación y de gestión. Ya hemos visto que, debido a la disparidad de los marcos legales, las experiencias y procesos no son totalmente replicables por lo que será necesario crear un contexto normativo que facilite la implementación y desarrollo de los usos temporales o, en su defecto, adaptarlos al contexto coyuntural.

Paralelamente a la consideración de los beneficios urbanos de los usos temporales, es necesario ponderar sus riesgos. En numerosos casos los usos temporales surgen en un plano paralelo o alternativo al del planeamiento, mostrando diferentes niveles de conexión con las administraciones públicas. Si bien por un lado esta forma de operar dota de una flexibilidad y una libertad incuestionables, por otro, la ausencia de la figura pública puede desencadenar diversos desequilibrios. Las nuevas formas de gestión de los usos temporales deben encontrar un equilibrio entre su flexibilidad inherente y la debilidad del control administrativo, dado que estas prácticas pueden degenerar en conflictos indeseados, bien entrando en competencia con servicios municipales ya existentes, bien limitando las lógicas globales, creando conflictos entre municipios o distritos (LLORET, 2015). Para solventar estos los posibles desajustes, resulta conveniente una figura supervisora por parte del poder público encargada de la evaluación de los procesos y que garantice el cumplimiento de los objetivos o, en su caso, una integración en el modelo de planificación local que ofrezca apoyo de gestión y financiero.

La integración de este tipo de estrategias en el planeamiento local requiere la existencia de un registro exhaustivo de todos aquellos espacios abandonados o infrutilizados existentes en la ciudad, tanto edificios como solares. Algunos municipios ya han impulsado estas prácticas de mapeado, que deberán ser cada vez más transparente e interactiva. Su digitalización permitirá establecer nuevos modos de gestión y nuevas opciones de interacción ciudadana.

Por otra parte, es preciso dotar al planeamiento urbano de nuevas herramientas que incorporen el “urbanismo suave” de los usos temporales en los instrumentos de

planificación de modo que puedan convivir dos sistemas y dos lógicas urbanas bajo un mismo mecanismo. Los usos temporales abren un espectro de posibilidades capaces de reactivar realidades urbanas y sociales que de otro modo estarían condenadas a una progresiva decadencia o, en el peor de los casos, a la invisibilidad. En este contexto, cobra una especial importancia la necesidad de la medición y evaluación de los impactos. Se están proponiendo métodos cada vez más complejos y eficaces, pero es necesario continuar con el desarrollo de las herramientas necesarias para poder evaluar la incidencia urbana, social y ambiental, procurando integrar indicadores tanto cuantitativos como cualitativos. Esta herramienta deberá ser capaz de integrar los diversos indicadores de modo que encuentren un encaje en una visión global. En la actualidad, ya se están formulando modelos con indicadores que integran la ubicación, el tipo de propiedad, el tamaño, el coste de revitalización, la temporalidad, la financiación, las políticas específicas, así como factores sociales y ambientales (NEWMAN & al., 2018; BARBERIS & SANDVEN, 2019).

Finalmente, la consideración de los usos temporales participa de una convicción sobre la necesidad de privilegiar una ecología urbana en la que la ciudad debe optimizar sus recursos introduciendo los espacios abandonados en renovados ciclos de vida. En la coyuntura actual, la posibilidad de re-utilizar los edificios abandonados, de re-construir en lugar de construir, de re-naturalizar en vez de urbanizar ya ha dejado de ser tan solo una opción. Si la inviabilidad económica ha sido el argumento para la eclosión del abandono, la temporalidad bien puede pensarse como una oportunidad de regeneración urbana.

7. Bibliografía

- ABARRATEGUI, A. & BURGUÉS, I. (2016): *Análisis de oportunidades para la consideración de los espacios en transición*. Bilbao, España, Gobierno Vasco.
- AMENDOLA, G. (2015): “I cento colori del vuoto”. En *Intorno al vuoto*, ed. CAMBI, A., MISELLI R. (ed). Rovereto, Italia, List Lab.
- BALLESTEROS, P. (2006): Arquitectura reactiva. *Arquitectos*, nº179, pp.96-101.
- BARBERIS, V. & SANDVEN, H. (COORD.) (2019): *Sustainable & Circular RE-Use of spaces & buildings. Handbook*. Urban Agenda Partnership on Sustainable Use of Land and Nature-Based Solutions.

- BAUMAN, Z. & BORDONI, C. (2016): *Estado de Crisis*. Barcelona, España, Paidós.
- BISHOP, P. & WILLIAM, L. (2012): *The Temporary City*. London, New York, Routledge.
- BOWMAN, A. & PAGANO, M. A. (2004): *Terra incognita: Vacant land and urban strategies*. Washington DC, EEUU, Georgetown University Press.
- BÜRGIN, M. & CABANE, P. (1999): *Akupunktur für Basel: Zwischennutzung als Standortentwicklung auf dem Areal des DB_Güterbahnhofs in Basel*. Basilea, Suiza, Urbane Strategien Projektentwicklung Kommunikation.
- CÁMARA, C. (2018): *Comunes urbanos: Lecciones desde la Barcelona de principios de siglo XXI. Una propuesta de caracterización desde la praxis*. Tesis doctoral, Universitat Oberta de Catalunya.
- DALMAU I TORVÁ, M. (2014): Can Batlló: de la degradación planificada a la construcción comunitaria. *Quaderns-e*, nº19 (1), pp. 143-159.
- DE CERTEAU, M. (2007): *La invención de lo cotidiano*. México, Universidad Iberoamericana.
- DZOKIC, A. & NEELSEN, M. & KIEVITY, I. (2010): *Constituting the 'Interim'*. Rotterdam, Países Bajos, Catja Edens.
- FERRERI, M. (2015): The Seductions of Temporary Urbanism. *Ephemera. Theory and Politics in Organization*. Vol. 15(1), pp.181-191.
- GALDINI, R. (2020): Temporary uses in contemporary spaces. A European project in Rome. *Cities*, vol. 96. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.102445>
- GASTALDI, F. & CAMERIN, F. (2017): La regeneración urbana en Italia a partir de la reutilización del patrimonio público inmobiliario: un catálogo de herramientas y protocolos, *Ciudades*, n.20, pp.155-178.
- GRÁVALOS LACAMBRA, I. & DI MONTE, P. (2014): La reprogramación de la ciudad: consideraciones urbanas y sociales en torno al programa "estonoesunsolar", *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, nº179, pp.127-137. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76294>
- HARVEY, D. (1977): *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid, España, Siglo XXI.
- JACOBS, J. (2011): *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid, España, Capitán Swing.
- LACOL (ed.) (2014): *Inventari de Can Batlló. Teixint una històrica col·lectiva*. Barcelona, España, Secretariat d'Entitats de Sants, Hostafrancs i La Bordeta.
- LEHTOVUORI, P. & RUOPPILA, S. (2012): Temporary uses as means of experimental Urban Planning, *SAJ. Serbian Architecture Journal*, nº4, pp.29-54
- LLLORET, P. (2015): "Nuevas formas de gobernanza en los espacios públicos. Casos de estudio para la ciudad de Amsterdam y Barcelona". En DE LA RIVA, J. & IBARRA, P. & RODRÍGUEZ, M. (eds). *Análisis espacial y representación geográfica. Innovación y aplicación*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza.
- LUQUE, E. & PASCUAL, A. (2014): "Bricolador". En VALERO, E. (dir) *Glosario de reciclaje urbano*. Valencia, España, General de ediciones de arquitectura.
- LYDON, M. & GARCÍA, A. (2015): *Tactical urbanism: Short-term action, long-term change*. Washington, D.C, EEUU, Island Press.
- LYNCH, K. (1995): "The posible city". En BARNEJEE, T. & SOUTHWORTH, M. (eds.). *City Sense and City Design: writings and projects of Kevin Lynch*, Cambridge, Mit Press.
- MANGIARLARO, A. & MICELLI, E. (2018): From sources of financial values to commons: Emerging policies for enhancing public real-estate assets in Italy. *Papers in Regional Science*, vol. 97, n.4, pp.1397-1408.
- MARRA, G. & BAROSIO, M. & EYNARD, E. & MARIETTA, C. (2016): From urban renewal to urban regeneration: Classification criteria for urban interventions. Turín 1995-2015: Evolution of planning tools and approaches. *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, vol. 9 (4), pp.367-380.
- MARRADES SEMPERE, R. (2016): "Activación de los espacios vacíos, las claves de una oportunidad para la economía urbana". En FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, M. & al. *El uso temporal de los vacíos urbanos*. Barcelona, Diputación de Barcelona.
- MARZOT, N. (2015): Il concetto di Bene Comune e le pratiche di uso temporaneo. *Urbanistica Informazione*, nº 263, pp.12-16.
- MONTE, P. DI & LENNA, V. (ed) (2022): *Tools for the Generative Commons. Practices, processes and design*. Saint Gilles, Bélgica, Generative Commons House.
- MUÑOZ, F. (2016): "El vacío urbano y la ciudad interrumpida. Para una geografía urbana de los tiempos muertos". En FERNÁNDEZ, M. & GIFREU, J. *El uso temporal de los vacíos urbanos*, Barcelona, Diputación de Barcelona.
- NEWMAN, G. & SMITH, A. & BRODY, S. (2017): Repurposing Vacant Land through Landscape Connectivity. *Landscape Journal* nº 36:1, pp. 37-57.
- _____ & PARK, Y. & BOWMAN, A. & LEE, R. (2018): Vacant urban areas: Causes and interconnected factors. *Cities*, vol.72, pp. 421-429.
- OSWALT, P. & OVERMEYER, K. & MISSELWITZ, P. (2004): *Urban Catalyst. Strategies for temporary use*. Berlín, Alemania, Dom Publishers.
- _____ (2013): *Urban Catalyst. The Power of temporary use*. Berlín, Alemania, Dom Publishers.
- OVERMEYER, K. (2007): *Urban Pioneers. Temporary Use and Urban Development in Berlin*. Berlín, Alemania, Jover.
- PAGANO, M. A. & BOWMAN, A. O. M. (2000): *Vacant land in cities: An urban resource*. Washington, DC, Brookings Institution, Center on Urban and Metropolitan Policy.
- PATTI, D. & POLYAK, L. (2015): From practice to policy: Frameworks for temporary use. *Urban Research and Practice*, vol. 8 (1), p.1.
- ROWE, C. & KOETTER, F. (1998): *Ciudad Collage*. Barcelona, España, Gustavo Gili.
- SCHEFFLER, N. (2018): *2nd Chance. Waking Up the "Sleeping Giants". An Urban Guidebook for the reactivation and reuse of larger vacants building*. Programme Urbact.
- SENNETT, R. (2019): *Construir y habitar. Ética para la ciudad*. Barcelona, España, Anagrama.
- SMITH, N. (1996): *The New Urban Frontier*. New York, EEUU, Routledge.
- SOLÁ-MORALES, I. (1996): Terrain Vagues. *Quaderns d'arquitectura i urbanisme*, nº 212, pp.34-43

SPATARO, D. (2016): Against a de-depolitized DIY urbanism: Food not bombs and the struggle over public space. *Journal of Urbanism*, nº 9, pp.185-201.

STEVENS, Q. (2018): Temporary uses of urban spaces: How are they understood as 'creative'? ArchNet-IJAR: *International Journal of Architectural Research*, vol. 12, nº 3, pp.90-107.

8. Listado de Acrónimos/Siglas

SROI Retorno Social de la Inversión

TUT Temporary Use Toolkit

VUA Vacant Urban Areas

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, N^o 214, invierno 2022

Págs. 813-836

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.214.2>

CC BY-NC-ND



Suspensión de licencias y fuera de ordenación urbanística: origen y evolución histórica hasta la reforma de la Ley del Suelo de 1956

Francisco Javier MACHACÓN-DÍAZ

Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España

Resumen: El presente trabajo acomete el estudio de la suspensión cautelar de licencias urbanísticas desde la perspectiva que ofrece una de sus características menos conocidas: su génesis y trayectoria histórica. Desde esta perspectiva, se afronta un recorrido por los principales hitos históricos de nuestro derecho urbanístico en busca de los antecedentes remotos de la institución, anudando su origen con el nacimiento de los primeros instrumentos de ordenación urbana, en un análisis paralelo con la técnica denominada fuera de ordenación, hasta llegar, finalmente, a su cristalización definitiva en la Ley de Suelo de 1956 y su posterior consagración en la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.

Palabras clave: Ordenación del territorio; Urbanismo; Suspensión; Licencias; Fuera de ordenación.

Suspension of planning license and outside urban planning: origin and historical evolution until the reform of Ley del Suelo de 1956

Abstract: The following paper undertakes the study of the precautionary suspension of planning permissions from the perspective offered by one of its lesser known features: its origin and historical evolution. From this perspective, it shows the background around the main historical landmarks in Spanish urban planning laws, looking for the remote antecedents of this concept, linking

Recibido: 28.10.2021; Revisado: 21.04.22

Correo electrónico: fmachacon1@alumno.uned.es; N^o ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3536-3018>

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

its origin with the beginning of the first land planning instruments, in a parallel analysis with the so called “out of planning” technique, until its definitive crystallisation in the Ley de Suelo de 1956 and its subsequent consecration in the Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.

Keywords: Land planning; Town planning; Suspension; Urban license; Outside urban planning.

1. Nota preliminar

Dentro de la vorágine legislativa, jurisprudencial y doctrinal que caracteriza el actual devenir del Derecho Urbanístico en España, un trabajo como el presente, que afronte su estudio desde una perspectiva histórica, puede suscitar cierta extrañeza y singularidad, una suerte de “rara avis” alejada de la más candente actualidad. No obstante, esta afirmación se desmiente por sí sola a poco que se indague en la importante bibliografía histórica publicada en España sobre urbanismo¹, prueba palpable de los beneficios que siempre reporta afrontar el estudio de las instituciones urbanísticas partiendo de sus antecedentes históricos.

Ni que decir tiene que todas las lecturas tienen la capacidad, en mayor o menor medida, de influirnos y, en mi caso, debo reconocer la influencia decidida que ha supuesto la figura de la profesora Marta LORA-TAMAYO VALLVÉ (Catedrática de Derecho Administrativo de la UNED) en su justa reivindicación sobre la importancia de la perspectiva histórica y comparada en el estudio de las diferentes facetas que ofrece el Derecho urbanístico. Sobre esta base se ha ido conformando el (cada vez mayor) interés de quien suscribe por abordar la investigación del Derecho Urbanístico partiendo siempre de los orígenes, en el convencimiento de que profundizar en la génesis histórica de las instituciones y técnicas urbanísticas representa un método eficaz para facilitar su comprensión en el actual marco legal.

Esta visión práctica se ve complementada, además, por otra más personal y gratificante desde un punto de vista intelectual ya que, dentro de la variada y compleja gama de materias y objetos de estudio que ofrece hoy día el Derecho Urbanístico, el estudio histórico de las raíces primigenias de sus técnicas jurídicas, por muy

manidas que pudieran parecer, siempre suele ofrecer al investigador la satisfacción de hallar algún detalle novedoso y revelador sobre su origen y evolución histórica.

2. Introducción y metodología

La suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas suele encuadrarse por la doctrina y la jurisprudencia entre las medidas administrativas de naturaleza cautelar destinadas a asegurar la efectividad de un ordenamiento urbanístico futuro que se encuentra en tramitación, ya sea de forma total (elaboración de un nuevo plan urbanístico) o parcial (con ocasión de una modificación puntual del que actualmente se encuentra en vigor) dotando así de la necesaria seguridad jurídica la fase de transición entre uno y otro y evitando la creación de situaciones que puedan resultar contrarias a la nueva ordenación. Ello da idea del importante cometido que la técnica está llamada a cumplir en su función de engranaje al servicio de la función pública de planeamiento con la finalidad de impedir que los hechos consumados se impongan al propósito reformador y vacíen anticipadamente su posible contenido como ha señalado FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2017, p.84).

Aun siendo una técnica urbanística de gran raigambre en nuestro ordenamiento urbanístico, a la que la doctrina administrativa ha dedicado importantes estudios, su importancia no se ha visto correspondida, en nuestra opinión, con estudios doctrinales que profundicen en sus orígenes y evolución histórica. Desde este punto de partida, el presente trabajo afronta el análisis de los principales hitos históricos de nuestro Derecho Urbanístico en busca de los antecedentes remotos de la institución, en paralelo con otra técnica interconectada con ella, la de fuera de ordenación urbanística. De ello se ha podido

¹ Aún a riesgo incurrir en alguna omisión importante, son trabajos de inexcusable lectura los de GARCÍA BELLIDO, TORRES BALBÁS, BASSOLS COMA, DE TERÁN TROYANO, BIDAGOR LASARTE,

GARCÍA DE ENTERRÍA, CHUECA GOITIA, PAREJO ALFONSO, CARCELLER FERNÁNDEZ, PARADA VÁZQUEZ, LORA-TAMAYO VALLVÉ, y tantos otros.

constatar cómo el origen de ambas técnicas aparece anudado al surgimiento de los primeros instrumentos de ordenación urbana, por muy rudimentarios que estos pudieran ser, sufriendo su evolución posterior una desigual fortuna como consecuencia del liberalismo imperante en época decimonónica, hasta llegar, finalmente, a su cristalización definitiva en la Ley del Suelo de 1956 en la que ya adquieren estatus de categoría jurídica propia, y a su posterior consolidación en los textos legales subsiguientes.

Como agudamente ha señalado el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA (1977, p.35), el surgimiento de las diferentes técnicas urbanísticas a lo largo de la evolución histórica del Derecho Urbanístico suele responder a necesidades de índole eminentemente casuística y pragmática para dar respuesta a los sucesivos retos que históricamente ha planteado el desarrollo de las ciudades y los asentamientos humanos. Este casuismo no es ajeno a la técnica de suspensión de licencias, si bien podemos apreciar una peculiaridad nada desdeñable representada por la existencia de una vinculación directa e íntima relación de la técnica con el instrumento o plan urbanístico cuyas determinaciones pretenden salvaguardarse. Ello hace que la propia existencia de la técnica precise ineludiblemente de la previa existencia a su vez bien de un proyecto de plan urbanístico en trámite, bien, cuando menos, de la previa voluntad administrativa de elaborarlo, de tal forma que, uno y otra constituyen un presupuesto necesario para la existencia de aquella².

Probablemente tomando como base esta interdependencia, que impediría lógicamente la existencia autónoma de la suspensión al margen de un instrumento de ordenación a garantizar o de la voluntad de su elaboración, entre la doctrina suele prevalecer la idea del origen relativamente reciente de la técnica al considerar que no nos encontramos ante una institución jurídica de larga tradición sino ante una categoría del Derecho urbanístico alumbrada a partir de la Ley del Suelo de 1956. Es decir, suele hacerse coincidir el nacimiento de la suspensión de licencias con el surgimiento moderno de lo que hoy denominamos planeamiento urbanístico, lo cual no tendrá lugar hasta un momento tan

reciente como la década de los cincuenta del siglo pasado³ (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1966, p.314) y, fundamentalmente, a través de su positivación expresa en el art. 22 de la Ley del Suelo de 1956 donde se consagrará como categoría jurídica propia.

Si bien compartimos esta conclusión, no deja de ser cierto que, en nuestra opinión, el origen mismo de la institución, el germen de la suspensión de licencias, se sitúa en momentos anteriores a la Ley del Suelo de 1956, no mediante su reconocimiento legal expreso, que no llegaría hasta dicha norma, sino, más bien, de forma velada mediante su infiltración a través de normas dispersas o demandada por importantes autores de la época. En este sentido, además, se verá cómo la trayectoria histórica de la técnica de la suspensión ha corrido paralela a la de otra relevante institución urbanística, la situación jurídica de fuera de ordenación, si bien con un resultado desigual propiciado por la concepción liberal imperante en el siglo XIX. Así, mientras la suspensión, como técnica dirigida a limitar el derecho de propiedad, encontró serias dificultades para su consolidación, por el contrario, el fuera de ordenación, como medida favorecedora de determinadas obras en edificios no ajustados a la ordenación, se prodigó en las Ordenanzas Municipales decimonónicas apareciendo ya plenamente consolidado en el primer tercio del siglo XX.

En definitiva, la trayectoria histórica de la técnica de la suspensión no puede entenderse desvinculada de los instrumentos de ordenación y de la, a su vez, íntima relación con el régimen de concesión de licencias dado que ambas técnicas, de intervención mediante la licencia y de planificación (rudimentaria o básica) mediante los planos de alineaciones y proyectos de ensanche del siglo XIX, correrán en paralelo en la evolución histórica del derecho urbanístico (ANGUITA CANTERO, 1992, p.467). Por ello, en nuestra opinión, no resulta posible comprender en su integridad el régimen garantista que representa la técnica de la suspensión de licencias sin atender, en primer lugar, al complejo sistema de instrumentos y técnicas de ordenación urbanística anteriores a la aprobación de la Ley del Suelo de 1956 y a la corriente de pensamiento

² No obstante, no ignoramos que la naturaleza vinculada, dependiente y relación directa de unas técnicas urbanísticas con otras no constituye un atributo exclusivo de la suspensión de licencias al ser predicable asimismo de otras técnicas urbanísticas en cuanto todas forman parte, en definitiva, del conjunto sistemático e interrelacionado de reglas y técnicas que denominamos Derecho Urbanístico.

³ Aunque la mayoría de la doctrina suele hacer coincidir el nacimiento formal del urbanismo moderno y, por

extensión, de la idea actual de planeamiento urbanístico, con la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1956, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA también aludía a la Ley de Régimen Local de 1950 como la norma que, por primera vez, confió la ordenación urbanística a un plan general de ordenación ya que, hasta ese momento, la normativa vigente solía denominar planes a lo que no eran sino meros proyectos.

liberal imperante durante buena parte de los siglos XVIII y XIX cuyo ideario presidirá las sucesivas normas urbanísticas dictadas durante dicho periodo configurando así una concepción rígida y absoluta del derecho de propiedad que finalmente se consagrará en el Código Civil de 1889. Sólo así resultará posible comprender cómo una técnica de tanta importancia, dirigida, recuérdese, ni más ni menos, que a garantizar el cumplimiento tanto del instrumento básico del urbanismo como de su objeto mismo, es decir, el cumplimiento del propio plan urbanístico y de la ordenación del suelo y de los usos regulados por él, no haya tenido reconocimiento legal expreso hasta una fecha tan tardía como la aprobación de la Ley del Suelo de 1956.

3. Origen y evolución histórica de las técnicas de suspensión de licencias y situación jurídica de fuera de ordenación urbanística

3.1. Estado de la cuestión en las Ordenanzas Municipales decimonónicas

Las Ordenanzas municipales han constituido históricamente una fuente de Derecho de extraordinaria amplitud e importancia⁴ que constituían prácticamente la única fuente jurídica en la que los ciudadanos veían limitada y regulada su actividad constructiva habida cuenta de que los planos urbanísticos de alineaciones, en un primer momento, y de ensanche, posteriormente, carecían de mandatos imperativos situándose, en este y en otros muchos aspectos, muy alejados de lo que hoy día entendemos como planeamiento urbanístico⁵.

Históricamente, la posibilidad de dictar ordenanzas sobre policía urbana y rural ha constituido una de las manifestaciones más típicas del poder municipal representando, en consecuencia, la base primigenia para la regulación de las cuestiones urbanísticas municipales. No obstante, el hecho de que el nacimiento del Derecho urbanístico cristalizara en origen en el ámbito municipal a través de las ordenanzas municipales no fue obstáculo para que se desarrollara una progresiva desmunicipalización o "estatalización"⁶ del urbanismo en época decimonónica. Como consecuencia de esta nueva etapa histórica del Derecho urbanístico, las ordenanzas dictadas evidenciaron un escaso carácter innovador limitándose generalmente a recopilar las disposiciones tradicionales del antiguo régimen sobre policía urbana (BASSOLS COMA, 1973, p.87).

A pesar de ello, las reglas urbanísticas decimonónicas relativas a la construcción de edificios siguieron apareciendo generalmente recogidas en las Ordenanzas Municipales de Policía de la Edificación constituyendo los exponentes más sobresalientes las dictadas en los municipios de Madrid y Barcelona, si bien con el limitado alcance que hemos señalado anteriormente respecto de la primera de ellas⁷. Por el contrario, puede considerarse que las ordenanzas de Barcelona sí integraron un cuerpo legal de gran valor jurídico aportando innovaciones sustanciales que, indudablemente, influenciaron el contenido de las ordenanzas dictadas por municipios limítrofes.

Prueba de ello lo constituye el hecho de que podamos encontrar antecedentes remotos de la técnica del régimen jurídico de fuera de ordenación no sólo en las ordenanzas municipales de Barcelona de 1856 (artículos 38 y 39) y 1891 (artículo 173) sino también, por ejemplo, en las de Vich de 1858 (artículos 31 y 32). Por el contrario, existen contadas excepciones de

⁴ De su amplia trayectoria histórica da buena muestra el hecho de mencionarse en el libro VII, título III de la Novísima Recopilación conteniendo una remisión casi en blanco a "las Ordenanzas para el buen gobierno de los pueblos" y recogiéndose una Ley de 1422, por la que el Rey ordena "que todas las ciudades, villas y lugares de los nuestros Reynos sean gobernados según las Ordenanzas y costumbres que tienen de los Alcaldes y Regidores y Oficiales de los tales Concejos".

⁵ Sea como fuere, no puede desmerecerse la importancia de estas figuras dado que ambas, la técnica de las alineaciones y las Ordenanzas municipales de construcción, constituirán el núcleo del urbanismo legal en nuestras ciudades hasta la aprobación de la Ley de Suelo de 1956.

⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA (1966, p. 319) apunta que "el Derecho urbanístico comienza en nuestra patria, como en la generalidad

de los países, siendo una materia exclusivamente municipal, y como tal regulada a través de ordenanzas, y así continúa por siglos enteros hasta que en fecha muy reciente este Derecho se estataliza decididamente (como también en los demás países, incluso más tempranamente en éstos)".

⁷ Hasta tal punto era limitado su contenido que BASSOLS COMA (1973: pág.92) señala, refiriéndose a las Ordenanzas de Madrid de 1847 según el programa presentado por Mesonero Romanos, que "Al excluirse de las Ordenanzas de Policía Urbana y Rural todo lo relativo a las alineaciones y construcción, su contenido quedó reducido a una simple sistematización de cuestiones de índole cuasi-doméstica y de buen orden del a vía pública, que tradicionalmente se venían observando, sin apenas referencia alguna a los nuevos problemas de orden urbanístico que la realidad iba configurando como de preferente atención".

Ordenanzas Municipales que se hicieran eco de la idea de la suspensión de licencias, aunque de forma muy primigenia, como, por ejemplo, el Reglamento de Policía Urbana y Rural de Valencia de 1844 donde ya se aprecia la necesidad, si no de suspender, sí de sujetar la concesión a licencias a especiales cautelas a fin de no comprometer las futuras alineaciones⁸.

3.2. El sistema de alineaciones

El devenir histórico de la técnica de intervención que finalmente desembocará en la licencia urbanística⁹ aparece estrechamente vinculada al respeto de la alineación de calles, también denominada estirantado, acordelado o “tira de cuerdas”; técnica surgida durante el siglo XVI¹⁰ (ANGUITA CANTERO, 1995, p.61) en cuanto expresión de la práctica urbanística más elemental y simple: el establecimiento de líneas de separación entre las zonas edificables de las que no lo son. La aparente sencillez de esta técnica no debe llevarnos al error de subestimar su trascendencia dado que, en cualquier caso, su origen aparece imbuido de la importancia que reviste el interés público en la ordenación de la ciudad y, por ello, de la “superioridad del valor colectivo que la ciudad como tal postula frente a la iniciativa o la libertad de los propietarios al edificar los inmuebles” (GARCÍA DE ENTERRÍA & PAREJO ALFONSO, 1981, p.47). A la vista de la estrecha relación que tradicionalmente ha existido entre la concesión de licencias y los procedimientos de alineación, entendemos que habrá de ser en las normas que históricamente han regulado el régimen jurídico de la técnica de la alineación y, fundamentalmente, en la normativa que posteriormente consagraría la necesidad de los “planos” de alineaciones, el lugar en el que

comenzar nuestra búsqueda del fundamento primigenio que posteriormente servirá de base para el surgimiento de la técnica de la suspensión de licencias y de la constatación de la situación jurídica de fuera de ordenación.

En un primer momento, la aprobación de estos planos de alineaciones se realiza mediante trámites y procedimientos completamente casuísticos y dispersos como medio para atajar los graves inconvenientes causados por la ineficiente trama urbana de la ciudad heredada de la Edad Media¹¹. La reversión de esta situación pasaba necesariamente por la rectificación y realineación del viario a fin de recuperar para la vía pública los terrenos indebidamente ocupados por los particulares mejorando, por extensión, las condiciones de salubridad, higiene, tránsito y ornato de la ciudad, ámbitos todos ellos que constituían importantes limitaciones para el desarrollo de las ciudades y sobre los que se fundamentó la intervención administrativa sobre la propiedad privada en relación con la vía pública. Sobre esta base, a la que se sumaron las no menos importantes exigencias de una incipiente burguesía que urgía la adaptación del espacio urbano al nuevo orden social y económico al que la trama de la ciudad heredada se veía incapaz de dar respuesta¹², se arbitran en un primer momento procedimientos de alineación individual mediante el mero establecimiento de la línea de edificación con ocasión de cada acto singular de construcción aunque, no obstante, no tardará en advertirse las insuficiencias de este sistema individualizado al no ajustarse a las exigencias de regularidad que exigía la remodelación de todo el sistema viario y la liberación de espacios públicos indebidamente ocupados. De ahí que se tendiera posteriormente a planteamientos interventores más generalistas de alineación parcial por calles, barrios o

⁸ Artículo 7: “En el caso de que se solicitase por algún Arquitecto o Maestro de obras hacer alguna transformación de fachada, de manera que pueda fortificarla é impedir el ensanche y rectificación de la calle, no se concederá el permiso, porque el primero objeto debe ser el ensanche de las calles tan necesario para la ciudad”.

⁹ Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos encontrar otros antecedentes remotos en una Ley de 1489 (Novísima Recopilación, Ley II, Título XXII, Libro VII) que hace referencia expresa a la licencia para edificar, en una Pragmática de 8 de octubre de 1496 (Novísima Recopilación, Ley I, Título XXIV, Libro VII) que se refiere a la necesidad de licencia para derribar edificios, o, ya más cercanas, las diferentes leyes municipales dictadas a partir de 1840 mediante las que se inicia la policía urbana y rural a través de las ordenanzas municipales o, por ejemplo, la Real Orden de 20 de abril de 1867 reguladora de la solicitud y concesión de licencias de edificación en la villa de Madrid, entre otras muchas.

¹⁰ No compartimos la tesis que defiende el origen francés de la técnica con base en un edicto de Enrique IV de 1607

ya que en dicha fecha ya se habían dictado en España normas similares. Al efecto, como primera experiencia legal de alineación suelen citarse las “Ordenanzas de edificios, de casas, y Albañires, y labores” de Granada aprobadas en 1526 y confirmadas posteriormente en el año 1538, como recoge la espléndida tesis doctoral de ANGUITA CANTERO (1995).

¹¹ Avance de las líneas de edificación de las calles, precario trazado, sinuosidad, vías estrechas, irregulares y mal comunicadas, ocupación de la vía pública, cuerpos volados de edificación, etc.

¹² Básicamente porque el espacio urbano se mostraba insuficiente para acoger la ingente cantidad de nuevos habitantes que afluían a la ciudad al encontrarse ésta encorsetada por un elemento físico difícilmente franqueable, las murallas de la ciudad medieval. Por ello, no sin razón, como señala ANGUITA CANTERO (1995, p.245), citando a Ildelfonso CERDA, las murallas fueron calificadas en esta época como el principal mal que afligía a las ciudades.

zonas similares en los que la línea de la calle quedaría prefijada con anterioridad a la decisión del dueño de reedificar superando así las limitaciones que conllevaba la alineación individual.

De esta forma, se introduce durante el siglo XVIII un nuevo procedimiento consistente en la alineación global del espacio de calle fijándose por primera vez la línea de edificación con anterioridad al momento en que el dueño de la finca decidía su reedificación, lo que en la práctica suponía la anticipación de su perfil final¹³. Fue así como las alineaciones de calles surgidas durante la Ilustración, y generalizadas a partir de la primera mitad del siglo XIX, triunfaron como método de adaptación y transformación de la trama urbana.

De esta forma, el sistema de alineaciones se consagró como la primera técnica urbanística de actuación sobre conjuntos de la ciudad¹⁴ atribuida inicialmente a la competencia municipal si bien necesitada de refrendo gubernativo para alcanzar ejecutividad como consecuencia del proceso de centralización de las competencias urbanísticas¹⁵ (BASSOLS COMA, 1973, p.100) que se venía fraguando desde mediados del siglo XIX.

No obstante, la evolución del sistema de alineaciones aún debía afrontar su paso decisivo recogiendo la idea de unir en un solo documento todas las alineaciones de la ciudad con un carácter general, descriptivo y normativo de modo que contuviera todas las alineaciones presentes y las alteraciones futuras. Se trataba de poner en práctica la ambiciosa pretensión de establecer de una sola vez y en un solo instrumento legal todas las alineaciones de todas las calles a través de un plano general de la ciudad en lo que podría considerarse un primer intento de planificación urbana integral. Su generalización

no verá la luz hasta el establecimiento de los "Planos Geométricos de Poblaciones", previstos con carácter preceptivo por la Real Orden de 25 de julio de 1846 sobre planos geométricos de poblaciones¹⁶ que supuso la introducción en España de los planos generales de alineación¹⁷ como instrumento que se estaba revelando en los países de nuestro entorno como el más idóneo para lograr la transformación de la trama urbana heredada. No obstante, el establecimiento de estos planos representó en nuestro país el primer intento fracasado de experimentar una concepción global de la transformación urbana de la ciudad debido, básicamente, a la insuficiencia de medios técnicos de los Ayuntamientos y a los cuantiosos gastos que suponían para las mermadas arcas municipales la confección de dichos planos¹⁸.

En paralelo, la licencia municipal no fue indelne a la evolución del sistema de alineaciones que hemos expuesto, evolucionando desde una perspectiva particular hacia otra más general. Tanto es así, que puede apreciarse una evolución de la licencia municipal en paralelo a la acontecida con los procedimientos de alineación ya que, si en el Antiguo Régimen su solicitud estaba ligada a verificar de forma casuística el deslinde entre la edificación y el espacio público a través del procedimiento de alineación de casas o de calles, la posterior fijación apriorística de las líneas de edificación mediante planos generales de alineación supuso que la licencia asumiera también, además de su propia labor de control de la edificación, la función complementaria de garantizar el cumplimiento de dichos planos, tarea de intervención de la que, además, derivarán posteriormente otras técnicas urbanísticas. De esta forma, puede afirmarse que, tanto en la labor de control de las alineaciones y líneas de fachada, como en el recurso al procedimiento de declaración de ruina

¹³ Nuevo procedimiento cuyo origen podría situarse en Barcelona mediante un Bando de 1717 en el que se mostraba la preocupación por la realización de operaciones de realineación de calles y plazoletas.

¹⁴ Coinciden en esta opinión dos insignes figuras como BASSOLS COMA (1973, p. 99) y GARCÍA DE ENTERRÍA (1977, p.36).

¹⁵ En opinión de BASSOLS COMA (1973, p.100), en la normativa de régimen local del período 1838-1856 se clasifica la competencia sobre formación y alineación de calles y plazas como típica competencia local precisada de refrendo gubernativo para que los acuerdos alcancen ejecutividad, lo que supone una importante mediatización de la autonomía municipal.

¹⁶ Que implicaría la recepción en España de su homónima francesa, la ley napoleónica de 16 de septiembre de 1807 sobre planos de alineación.

¹⁷ Del procedimiento establecido para levantar estos planos deduce el profesor BASSOLS COMA (1973, p.100) que recogen las notas características de lo que posteriormente será la

planificación urbanística contemporánea y, por ello, dicho autor los cataloga como el primer documento urbanístico de la historia urbana de España.

¹⁸ El fracaso de la imposición de los planos generales de alineación pasó por diferentes etapas. La primera quiebra de la Real Orden (R. O.) de 25 de julio de 1846 vendría de la mano de la R. O. de 20 de febrero de 1848 al limitar la obligación de contar con dichos planos a las capitales de provincia y a las poblaciones de crecido vecindario. No obstante, esta limitación tampoco palió el incumplimiento generalizado de la norma, lo que motivó el dictado posterior de otra norma más realista y flexible a cargo del ministro Posada Herrera, la R. O. de 19 de diciembre de 1859, en la que, además de reiterar el límite de la obligación (capitales de provincia y municipios de más de 8.000 habitantes), se admitía provisionalmente la sustitución temporal de los planos generales por planos parciales de calles. En definitiva, fueron realmente escasos los municipios españoles que cumplieron con la normativa estatal.

y en las consecuentes obligaciones de “ir entrando en la línea” a medida que los edificios se van demoliendo o reedificando, puede situarse el origen de la técnica que, más tarde, la Ley del Suelo de 1956 denominará “fuera de ordenación”¹⁹.

Y es en este marco histórico-legal, en el que el urbanismo, trascendiendo del mero establecimiento de alineaciones, comienza a reafirmarse como una política pública sistemática y global, ordenadora de grandes actuaciones urbanas, en el que podemos vislumbrar un primer atisbo del origen cauteloso de la licencia urbanística como instrumento de garantía de los planos generales de alineación que desembocaría, de forma lógica, en la necesidad, si no de suspender, sí de sujetar su concesión a especiales cautelas en tanto se elaboraban dichos planos a fin de no comprometer las futuras alineaciones mediante el nacimiento de edificios de nueva construcción que, no obstante, se encontrarían en situación de “fuera de alineación”, complicando aún más si cabe los ya de por sí arduos y onerosos procedimientos de alineación. Finalidad claramente garantista que se corresponde de forma manifiesta con la naturaleza y fundamentación de la técnica de suspensión de licencias de nuestro actual Derecho urbanístico.

Un ejemplo nítido de lo que acabamos de exponer lo encontramos en las Reales Órdenes de 10 y 16 de junio de 1854 por las que se fijan, respectivamente “Reglas que deben observarse en los expedientes de construcción de casas en Madrid” y “Trámites en los expedientes de alineaciones de calles y plazas”. En estas normas, tras advertir expresamente que la ausencia de

alineación de una calle no constituiría obstáculo para la edificación, se articulaban dos procedimientos de concesión de licencias, uno general y otro específico, según constara o no aprobada la alineación de la calle. En este último supuesto, la concesión de la licencia se supeditaba a la tramitación y aprobación de la correspondiente alineación, lo que en la práctica suponía subordinar o “suspender” la concesión de la licencia en tanto recaía dicha aprobación, otorgándose o denegándose esta en función de su ajuste a la alineación aprobada²⁰.

A ello debemos unir la práctica seguida por los Ayuntamientos en los terrenos reservados al ensanche de la ciudad en los que la decisión gubernativa de afrontarlos sólo abría la técnica para elaborar y plasmar la futura sistematización y regulación de la edificación manteniéndose ésta suspendida en tanto se elaboraban los correspondientes proyectos, posponiéndose así tanto la determinación de la norma jurídica que habría de instrumentar el régimen de las nuevas construcciones como, en especial, la financiación de las obras de interés público de los ensanches (BASSOLS COMA, 1996, pp. 32-33).

Y es precisamente esta idea de salvaguarda del interés general que representaba el respeto de las alineaciones, presentes o futuras, en cuanto reflejo de una política pública sistemática y global, la que, en nuestra opinión, motivará la consolidación de dos técnicas urbanísticas de gran arraigo posterior: la suspensión de licencias y el régimen de fuera de ordenación. En ambas late con fuerza su naturaleza garantista en el convencimiento de que el interés público representado por la ordenación global de la ciudad

¹⁹ Al efecto, resulta esclarecedora la Real Orden de 30 de noviembre de 1857 sobre obras en las casas de Madrid que no estando denunciadas quedan fuera de alineación. Un interés especial reviste la Real Orden de 9 de febrero de 1863 al alejarse de anteriores disposiciones que obligaban a la expropiación inmediata de la edificación fuera de alineación, decantándose por implantar un específico régimen jurídico de limitaciones en las obras de consolidación y reforma de dichos edificios. Finalmente, la Real Orden de 12 de marzo de 1878 que, en sentido similar a las anteriores, permitía la ejecución de determinadas obras en edificios fuera de alineación, citadas todas ellas por ANGUIA CANTERO (1995, p. 626). Por nuestro lado, debemos referir también una norma de 28 de junio de 1530 (Ley I denominada “Prohibición de balcones, pasadizos y otros edificios que salen de la pared de las casas a las calles” encuadrada en el Título XXXII “De la policía de los pueblos” del Libro VII de la Novísima Recopilación) que, basada en motivo de salubridad, establecía la obligación no sólo de respetar las alineaciones sino, incluso, la prohibición de efectuar reformas de cierta entidad: “si alguno o algunos de los pasadizos y balcones, y saledizos y corredores y otros edificios de los luso dichos, que en las calles desas dichas ciudades y villas estan hechos y edificados, se cayeren ó derribaren, o desbarataren por

qualquier manera; mandamos, que los dueños de las casas donde estuvieren hechos, ni los que en ellas moraren, ni otras personas algunas los non puedan tomar hacer ni reedificar, ni renueven ni adoben ni reparen; y quando fueren caidos todos ó qualquier parte dellos, que no lo tomen hacer, ni reedificar ni reparar cosa alguna ni parte dellos, salvo que quede raso é igual con las dichas paredes, que salea á las dichas calles donde estuvieren los tales edilicios; por manera que las dichas calles públicas queden exentas sin embargo de ningun pasadizo ni saledizo, ni otro edificio alguno de los sobredichos, y esten alegres y limpias y claras, y puedan entrar y entren por ellas sol y claridad, y no cesen los dichos provechos”.

²⁰ El artículo 8 de la R. O. de 10 de junio de 1854 dispone que “Si la casa que se trata de construir estuviere en alguna de las calles cuya alineación no está aún aprobada, el Ayuntamiento deberá remitir a la superioridad con la mayor brevedad posible el plano de la calle con el proyecto de alineación que él mismo proponga, trazado con tinta de carmin: aprobado o modificado este trazado por el Gobierno, se devolverá el plano al Ayuntamiento para que lo exponga al público con los demás en el sitio que tenga destinado para ello, y el expediente seguirá los trámites y reglas que quedan ántes establecidas”.

podía verse comprometido si no se establecían medidas que limitaran la concesión de licencias en tanto se aprobaban los planos generales ya que, en caso contrario, las alineaciones podrían verse seriamente amenazadas. No obstante, no puede afirmarse que estos planteamientos gozaran de una recepción genérica y habitual en la normativa de la época, básicamente por la oposición de la clase burguesa, anclada en una concepción liberal de la propiedad urbana, a cualquier intento de intervención en el derecho de propiedad que limitara las posibilidades edificatorias de sus fondos. Esta circunstancia, unida al hecho de que los titulares de la iniciativa normativa pertenecieran mayoritariamente a la oligarquía propietaria, explica fácilmente la escasa acogida que las técnicas limitadoras del derecho de propiedad.

3.3. El Proyecto Posada Herrera

Llegados a este momento histórico, merece una reflexión especial el proyecto de ley de Posada Herrera de 1861 sobre Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras Mejoras de las Poblaciones²¹, texto que, de haber prosperado, hubiese representado con toda probabilidad la norma urbanística más completa, sistemática y avanzada de su época, incluso en comparación con el marco comparado europeo, y para nuestro ordenamiento jurídico el primer texto en contemplar simultáneamente las cuestiones relacionadas con el Ensanche y la Reforma Interior de las ciudades (BASSOLS COMA, 1996, p.42). Se trataba de un texto vanguardista con auténtica pretensión de norma urbanística global, muy alejado de las posteriores normas de ensanche que se caracterizaron por suponer básicamente proyectos de fomento de la vivienda y el ensanche muy similares a los proyectos de urbanización de hoy día (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1966 p. 313; ORDUÑA PRADA, 2001, p.280). Probablemente, la gran calidad e innovación que suponía el proyecto de ley se debiera a la influencia de las ideas de Ildefonso CERDÁ²² en gran parte de su articulado²³ introduciendo importantes innovaciones desde el punto de vista de la ordenación del derecho de propiedad, incluida “la cesión obligatoria y gratuita

de terrenos para vías públicas”, “el principio de justa distribución”, “la extensión del juego de la expropiación” o “la objetivización del justiprecio” (PAREJO ALFONSO, 1996, pp. 153-154); innovaciones que, probablemente, desencadenaron su precoz fracaso ante la oposición radical y prácticamente unánime de la clase propietaria.

Tal fue el rechazo que suscitó el proyecto de ley que incluso llegó a retirarse del orden día del Senado sin debate parlamentario alguno ante la negativa del ministro del ramo a defenderlo²⁴ ante las importantes presiones que ejerció la oligarquía burguesa propietaria, contraria a una norma no alineada con la concepción liberal del derecho de propiedad tan propio del momento. En la cuestión que nos interesa, el proyecto de ley configuró un auténtico estatuto jurídico-administrativo de la propiedad urbana que conllevó, entre otras cuestiones, una distinción clara entre la técnica de la licencia y la de la alineación individual que, a su vez, se tradujo en una suerte de rudimentaria técnica mediante la cual la solicitud y obtención de una licencia de edificación se supeditaba a que el interesado reclamara de la autoridad local “la alineación y rasante de las vías públicas que limiten su propiedad (...)”, requisito sin el cual no cabía ni siquiera presentar la solicitud de licencia urbanística.

3.4. La normativa de ensanche

El fracaso del proyecto de ley de Posada Herrera supuso descartar el tratamiento conjunto del fenómeno urbanístico optando entonces por el ensanche de las poblaciones. Así, tras un período de incertidumbre, se dictó la Ley de 29 de junio de 1864 “fijando las reglas que han de observarse en las Obras para el Ensanche de las Poblaciones” que supuso una ruptura con la línea legislativa seguida hasta entonces al abandonar toda consideración a los temas de reforma interior, que no volverán a recuperarse hasta la Ley de Expropiación Forzosa de 1879. Como era de esperar tras la presión ejercida sobre el proyecto Posada Herrera, la Ley de 29 de junio de 1864 representó el triunfo de las tesis defendidas por la clase propietaria mediante la

²¹ Proyecto publicado en el Diario de Sesiones de las Cortes con fecha 30 de diciembre de 1861, apéndice primero. José Posada Herrera, ministro de la Gobernación de 1858 a 1863.

²² GARCÍA DE ENTERRÍA (1977, p. 44) nos recuerda que fue CERDÁ quien por vez primera propone el término “urbanización” en todo el mundo.

²³ Como la obligatoriedad de edificar los solares, la cesión obligatoria y gratuita de viales, anchura de calles en relación

con la altura de los edificios, parcelas mínimas edificables, reparcelación, etc.

²⁴ BASSOLS COMA (1996, p. 43) hace referencia a esta cuestión señalando que, aunque en la Cámara Alta se formularon dos interpelaciones para que se debatiera el proyecto, el ministro se negó a defenderlo y finalmente en el Diario de Sesiones del Senado del día 1 de junio de 1862 se publicó el Real Decreto que autorizaba su retirada.

asunción de una concepción liberal de la propiedad urbana que posteriormente se vería ratificada en el Código Civil de 1889. Hasta tal extremo asumió la Ley de 1864 las tesis liberales que parte de la doctrina (BASSOLS COMA, 1996, p. 45) ha llegado incluso a afirmar que la norma ni tan siquiera merecería el apelativo de urbanística sino, más bien, de mera norma de fomento del ensanche y de las edificaciones, tanto por su elevado grado de desafección de los acuciantes problemas que ocasionaba la ordenación urbana (salubridad, higiene, etc.) como por renunciar definitivamente a la articulación de cualquier técnica urbanística de gestión que facilitara la urbanización. A pesar de esta dura crítica doctrinal, debemos romper una lanza en favor de la Ley de 1864 ya que no es del todo cierto que renunciara a toda técnica urbanística dado que introdujo algún mecanismo como la exención de contribución a los propietarios que financiaran las obras de urbanización dando pie, aunque timidamente, a que las sucesivas leyes de ensanche fueran incorporando ciertos niveles de cesiones obligatorias (cesión de la mitad de la calle, cesión completa, financiación de las obras de urbanización), comenzando así un proceso que terminará consolidándose en la Ley del Suelo de 1956.

Sea como fuere, no encontramos en el texto de 1864 referencia alguna al tímido asomo de regulación de la técnica de la suspensión de licencias que se incluyera en el proyecto Posada Herrera, ausencia que se verá reiterada en las sucesivas normas de ensanche de 22 de diciembre de 1876, de 26 de julio 1892 sobre reforma del régimen general de ensanche de 1876 para Madrid y Barcelona²⁵, y de saneamiento y mejora interior de 1895, al reproducir, no sin matizaciones, un esquema urbanístico similar²⁶ (ENÉRIZ OLAECHEA, 2005, p. 302) insuficiente para dar respuesta a los problemas del desarrollo urbano y, en especial, a los planteados por las necesidades de alojamiento de la ingente inmigración campesina de la época y la consecuente aparición de barriadas periféricas formadas al margen del control municipal, conformando una realidad urbana en las antípodas de la pretendida visión utópica de la ciudad higiénica y

ordenada de los ensanches, y sin que la promulgación de la posterior Ley de Casas Baratas de 1911 pudiera paliar el problema ante la escasa rentabilidad de las operaciones de reordenación (DE TERÁN TROYANO, 1999, p. 158).

3.5. La incidencia del Código Civil de 1889

De forma paralela al surgimiento de toda la normativa de ensanche aprobada durante el último tercio del siglo XIX se venía desarrollando un proceso legislativo codificador que desembocaría finalmente en la aprobación del Código Civil de 1889. Tal y como había venido constatándose a lo largo de dicho siglo, la nueva norma se hizo eco de la concepción liberal del derecho de propiedad imperante en la sociedad de la época, contraria a cualquier intromisión en las facultades dominicales de los propietarios. Recordemos que tal posición fue básicamente la que motivó el precoz fracaso del Proyecto Posada Herrera por una cámara, el Senado, de carácter censitario compuesta eminentemente por una oligarquía burguesa de grandes propietarios.

En este marco, no es de extrañar la aprobación de un Código Civil que consagraba un derecho de propiedad de índole absolutista otorgando a los propietarios amplios márgenes de actuación para disponer de sus propiedades según sus conveniencias. De esta forma, la propiedad era considerada como un derecho subjetivo expresión de la voluntad del propietario respecto de sus bienes, lo que se traducía en que podía usarlos, disfrutarlos y disponer de ellos de la forma que estimara más conveniente (ANGOSTO SÁEZ, 1998, p. 40). El derecho de propiedad se configuró así como un poder abstracto y casi absoluto tan sólo acotado por las limitaciones que eventualmente impusiera el ordenamiento legal que, básicamente, venían representadas por la normativa urbanística con base en disposiciones de salubridad pública. Por ello, no es de extrañar que se haya afirmado que, al igual que sucedió en Inglaterra con la revolución

²⁵ No obstante, encontramos en la norma de 1892 una novedad respecto de sus precedentes de 1864 y 1876 al contemplar en el art. 24 una especie de “congelación” de la propiedad como consecuencia de la aprobación o modificación de los planes de ensanche. Tal previsión se reproduce en el art. 40 del Reglamento de 31 de mayo de 1893 para la aplicación de la Ley de 1892 en los siguientes términos: “En las calles trazadas y no explanadas ni urbanizadas hasta la fecha, no se podrá ejecutar obra alguna á dicho efecto, si no se ha concertado entre el Ayuntamiento y los propietarios del

terreno, el modo de adquisición del necesario para la vía pública”.

²⁶ Como señala ENÉRIZ OLAECHEA (2005, p. 302), las decimonónicas leyes de ensanche (1864, 1876 y 1892) fueron diseñadas para la edificación extramuros de la ciudad y en ellas la Administración empleaba técnicas tales como la “cuadrícula” o manzana edificable, la expropiación —en líneas perfectamente rectas— de los terrenos destinados a anchos viales públicos y la imposición a los propietarios de los solares resultantes de contribuciones territoriales con recargos.

industrial, en nuestro país también fuera la higiene pública el título habilitante de avances conformadores del derecho de propiedad con apoyo en la aplicación de técnicas de policía sanitaria, concepción que constituirá el germen que desembocará finalmente en la actual función social limitadora de la propiedad que recoge nuestra Constitución.

Pues bien, esta configuración liberal del derecho de propiedad suponía en la práctica una importante limitación para las iniciativas legales que pretendieran limitar su contenido dado que, en ausencia de norma legal, los propietarios disponían de un amplio margen de actuación. De ahí que supusiera también un importante obstáculo para la implementación de técnicas urbanísticas (como sucedería con la suspensión de licencias) dirigidas a limitar la acción de los propietarios. Esta desafortunada situación cobró tintes verdaderamente preocupantes, como veremos en el siguiente epígrafe, en los terrenos situados en el extrarradio de las grandes ciudades en los que, en ausencia de norma, los Ayuntamientos se veían forzados a autorizar la construcción de edificios que, posteriormente, una vez se aprobaba el correspondiente plan, en muchas ocasiones debían ser objeto de expropiación dándose situaciones en las que los gastos por indemnizaciones llegaban incluso a superar los gastos de urbanización, poniendo en serio peligro su ejecución.

3.6. La crisis de la normativa urbanística en el primer tercio del siglo XX: Núñez Granés y el proyecto de ley de Sánchez Guerra

La situación del urbanismo español en las etapas anteriores a la Guerra Civil no dejaba de adolecer de cierta precariedad al venir referida a la normativa decimonónica constituida por las leyes de ensanche de 1892, de saneamiento y reforma interior de 1895 y diversos artículos de

las sucesivas leyes de régimen municipal que abordaban la cuestión urbanística de forma muy limitada. Este anquilosamiento normativo respondía a la recalcitrante idea de que los ayuntamientos podían atender satisfactoriamente el crecimiento urbano mediante la aprobación de planes y proyectos de ensanche comprensivos de amplios períodos de tiempo. A ello se añadía el hecho de la ausencia de debate sobre la idoneidad de dicho marco normativo para atender satisfactoriamente los procesos urbanísticos cada vez más complejos que exigía el desarrollo de las ciudades (BIDAGOR LASARTE, 1996, p. 91). Esta situación alcanzaba cotas realmente preocupantes en las zonas situadas en el extrarradio de las grandes ciudades, fundamentalmente Madrid y Barcelona, en las que proliferaban a una velocidad inaudita barriadas misérrimas y suburbios insalubres edificados al margen de todo proceso de ordenación.

Esta situación de crisis urbanística se prolongará durante los inicios del primer tercio del siglo XX apareciendo en dicho período diferentes proyectos legislativos²⁷ que, a pesar de su buena voluntad, no harán sino evidenciar la insuficiencia de los instrumentos legales existentes para hacer frente a los problemas generados por la urbanización acelerada de las ciudades y los importantes problemas que tal proceso conllevaba (suburbios infradotados, escasez de viviendas, insuficiencias sanitarias, higiénicas y de servicios, marginación social, ausencia casi absoluta de zonas verdes y espacios libres, etc.)²⁸. No es de extrañar, pues, que, ante la envergadura de los problemas que debían afrontar estos proyectos de ley, unida a la configuración absoluta del derecho de propiedad prevista por el Código Civil, no realizaran referencia alguna ni se ocuparan de incluir entre sus previsiones cuestiones comparables a la técnica de la suspensión de licencias, entre otras importantes razones, por la aparición de una línea jurisprudencial del Tribunal Supremo que negaba con rotundidad la posibilidad de suspender los procedimientos de licencia con ocasión de la elaboración de nuevos planes²⁹.

²⁷ Entre ellos pueden destacarse el proyecto de ALBERTO AGUILERA de 1910, sobre urbanización del extrarradio de Madrid; el de SÁNCHEZ GUERRA de 1914, sobre creación y régimen de las zonas urbanas en las grandes ciudades; el de RUIZ JIMÉNEZ de 1916, también sobre urbanización del extrarradio de Madrid; el de GARCÍA PRIETO de 1918, sobre idéntica cuestión; o el de Joaquín CHAPARRIETA de 1923, sobre fomento de la edificación, primera norma que aunaba en un solo documento los problemas del urbanismo y la política de vivienda.

²⁸ No llegará hasta mucho tiempo después el momento en que la doctrina comience a reivindicar seriamente el

establecimiento de estándares urbanísticos objetivos controlables judicialmente. Uno de sus principales defensores, GÓMEZ-FERRER MORANT, señalaba en 1971 que "la discrecionalidad de la Administración en el momento de la formulación de los planes debería limitarse estableciendo una regulación mínima de fondo en forma de estándares urbanísticos" (GÓMEZ-FERRER MORANT, 1971).

²⁹ DE DIEGO RECA (2017, p. 155) cita las Sentencias del Tribunal Supremo (SSTS) de 3 de enero de 1917 y 4 de marzo de 1931.

A pesar de esta situación, de esta época podemos destacar dos importantes excepciones en la medida en que abogaron por limitar el derecho de propiedad incluso con carácter previo a la ejecución de los futuros planes de urbanización, lo que suponía una intromisión en el derecho de propiedad sin una previa base legal habilitante, en un intento claro, a nuestro juicio, de soliviantar el carácter absoluto con que el Código Civil contemplaba dicho derecho. Estas excepciones vienen representadas, en primer lugar, por cierto sector doctrinal, que advirtió sobre la necesidad de regular técnicas urbanísticas que aseguraran el éxito de los proyectos de urbanización, y, en segundo lugar, por las importantes limitaciones del derecho de propiedad propuestas en el proyecto de ley de Sánchez Guerra de 1914 para hacer frente a los problemas generados por la urbanización acelerada y desordenada de las grandes ciudades.

Como hemos anticipado, la primera de las excepciones a que nos hemos referido viene representada por aquellas voces doctrinales que se encargaron de recordar la conveniencia de estudiar con antelación la forma de llevar a cabo la urbanización de los alrededores de las grandes urbes y la necesidad de implementar, en su caso, ciertas técnicas urbanísticas a fin de preservar el interés público en tanto se aprobaban los oportunos proyectos. En este sentido se pronunció el insigne urbanista NÚÑEZ GRANÉS³⁰ en su estudio sobre los problemas generados en la urbanización del extrarradio de Madrid en los supuestos en los que aún no se contara con un plan de urbanización aprobado, ante la proliferación de viviendas insalubres y suburbios infradotados que suponían un verdadero obstáculo para la posterior urbanización (NÚÑEZ GRANÉS, 1920, p. 12). No obstante, los problemas urbanísticos generados en el extrarradio de Madrid no tenían fácil solución ya que, como advertía NÚÑEZ GRANÉS, no resultaba posible evitar la construcción de dichos suburbios en tanto no se aprobaran con carácter de ley los planes generales de urbanización dada la amplitud con que el art. 348 del Código Civil contemplaba el derecho de propiedad que suponía que las limitaciones a su ejercicio debían venir “establecidas en las leyes”. En suma, ante la ausencia de precepto legal alguno que limitara los derechos de los propietarios de terrenos del extrarradio, éstos podían

disponer libremente de los mismos viéndose forzados los Ayuntamientos a autorizar cuantas licencias de construcción se solicitaran. De ahí que, al afrontar la ejecución de los planes de urbanización y a la vista de la absoluta legalidad de las construcciones, los Ayuntamientos se veían obligados a indemnizar a sus propietarios de cuantos daños y perjuicios se les irrogaban por el trazado de las nuevas calles, llegando la cuantía de las expropiaciones incluso a superar la de las obras de urbanización a ejecutar, poniendo en riesgo la propia ejecución de los planes.

Con el fin de paliar estos graves inconvenientes y excluir las indemnizaciones a los propietarios, se generalizó la técnica de introducir en las licencias, en un afán preventivo, cláusulas expresamente encaminadas a excluir dichas indemnizaciones en los casos en los que fuera necesario derribar o expropiar las edificaciones. No obstante, como advirtió en su momento NÚÑEZ GRANÉS, la legalidad de dichas cláusulas resultaba muy dudosa por contravenir los artículos 348 y 350 del Código Civil al suponer una limitación del derecho de propiedad sin una previa base legal (prueba de la manifiesta ilegalidad de dichas cláusulas lo constituyó la negativa general de los registradores de la propiedad a hacerlas constar en las inscripciones registrales de las viviendas³¹).

Para NÚÑEZ GRANÉS, la solución de estos graves problemas debía basarse en medidas de índole preventiva. Por ello, advirtió no sólo de la necesidad de que los Ayuntamientos actuaran con celeridad en la redacción, aprobación y ejecución de planes de urbanización en aquellos terrenos en los se detectaran indicios del nacimiento de un futuro suburbio, sino también en la de dictar disposiciones legales que implementaran las oportunas medidas para que las construcciones se ajustaran a las alineaciones y rasantes de los planes en curso de aprobación, medida esta última que nos recuerda visiblemente a las técnicas preventivas para evitar el nacimiento de edificios fuera de ordenación en aras de garantizar el interés público inherente a la futura ordenación urbanística del suelo, entre las que se encuentra la técnica de la suspensión de licencias.

³⁰ El arquitecto, urbanista e ingeniero militar Pedro NÚÑEZ GRANÉS ocupó el cargo de Director de vías públicas del Ayuntamiento de Madrid redactando diferentes propuestas urbanísticas caracterizadas por su polémica e innovación, entre ellas, la fallida del extrarradio de Madrid en 1910, conocida como “Plan de Granés”.

³¹ Lo que motivó el dictado de una Real orden del Ministerio de Gracia y Justicia de 4 de septiembre de 1902 disponiendo que se inscribieran en los Registros de la Propiedad de Madrid las certificaciones en que constaran dichas cláusulas excluyentes de las indemnizaciones.

No obstante, el proyecto de NÚÑEZ GRANÉS no encontró suficiente apoyo, entre otras cuestiones, por precisar de importantes reformas legales, en particular, la aprobación de una ley especial sobre la cuestión, tal y como puso de manifiesto la Junta Consultiva de Obras del Ayuntamiento de Madrid al analizar la propuesta³².

La segunda excepción a la que nos referíamos más arriba viene representada por el proyecto de ley de Sánchez Guerra de 1914 sobre creación y régimen de las zonas urbanas en las grandes ciudades. Este proyecto de ley se enmarcaba en el paquete de iniciativas legislativas surgidas durante los inicios del primer tercio del siglo XX para hacer frente a los problemas generados por la urbanización acelerada y desordenada de las grandes ciudades.

Inspirado en la necesidad de erradicar las barriadas insalubres y los suburbios que se originaban profusamente en el extrarradio de las grandes ciudades, el proyecto de ley de Sánchez Guerra se proponía la creación de una zona urbana exterior en la que la acción de los Ayuntamientos se centrara en arbitrar de forma ordenada el tránsito de la población urbana a la rural evitando así la proliferación de suburbios. La novedad relevante del proyecto, finalmente fracasado, consistía en la imposición de importantes limitaciones a las propiedades incluidas en el plano delimitador de la zona urbana exterior con el objetivo de compatibilizar con él las construcciones existentes (artículo 4). Tales limitaciones suponían en la práctica una congelación de la propiedad ya que no se permitía ninguna acción que pudiera variar la situación de los inmuebles, del suelo o subsuelo colindantes con las vías u obras proyectadas en el plan (prohibición de edificar, establecer industrias, cambiar cultivos o talar arbolado, por ejemplo) sin el previo consentimiento del Ayuntamiento y previa constitución de un depósito proporcional al importe de las obras a ejecutar. No obstante, lo que realmente nos interesa resaltar del proyecto de Sánchez Guerra es que también se articulaba un procedimiento especial para aquellos supuestos en los que se pretendiera construir sobre terrenos no incluidos en el plano delimitador de la zona urbana exterior, es decir,

sobre terrenos que no tenían acceso directo a las vías u obras proyectadas. En tales casos, la especialidad del procedimiento de autorización consistía en que, con carácter previo a su concesión por el Ayuntamiento, éste debía proceder a modificar dicho plano mediante su ampliación a fin de recoger en él los terrenos sobre los que se pretendía actuar. De esta forma, en tanto se modificaba el plano, las solicitudes presentadas por los propietarios quedaban administrativamente en una suerte de suspensión a la espera de que el Ayuntamiento cumplimentara el procedimiento de alteración del plano correspondiente por los trámites del artículo 2 del proyecto de ley³³. No obstante, esta especialidad procedimental no resultaba nada novedosa ya que recuerda claramente a la contemplada por las Reales Órdenes de 10 y 16 de junio de 1854 por las que se fijaban, respectivamente “Reglas que deben observarse en los expedientes de construcción de casas en Madrid” y “Trámites en los expedientes de alineaciones de calles y plazas”, que hemos expuesto en el epígrafe dedicado al sistema de alineaciones.

3.7. La normativa local. El Estatuto Municipal de Calvo Sotelo

No será hasta principios de los años 20 el momento en el que comience a desarrollarse en España un nuevo urbanismo que sustituya los esquemas del siglo anterior, destinados casi siempre, como hemos tenido ocasión de comprobar, a solucionar problemas concretos de crecimiento espacial de las ciudades. De esta forma, entrada la década de los años 20, se aprecia una tendencia en la que el urbanismo español comienza a hacerse eco de las tendencias urbanísticas imperantes en Europa poniendo de manifiesto la necesidad de revisar nuestro sistema legislativo para hacer frente a las exigencias del nuevo siglo (DÁVILA LINARES, 1991, p.102). Es así como tienen entrada las ideas basadas en un urbanismo racionalista y funcional precursor de la consagración de la técnica de la zonificación en cuanto descomposición de la ciudad en función de una clasificación de usos

³² En sus conclusiones, la Junta Consultiva de Obras optaba por otras soluciones urbanísticas para paliar el desorden del extrarradio como, por ejemplo, crear un sistema de poblados satélites extraurbanos con la finalidad de intentar regular el precio del suelo y procurar viviendas sanas y económicas a la clase trabajadora. Acuerdo de la Junta Consultiva Municipal de Obras de 7 de septiembre de 1922 aprobando

el Informe sobre la Urbanización del Extrarradio y Propuesta de Plan General de Extensión de Madrid y su distribución en Zonas. Ayuntamiento de Madrid. Imprenta Municipal de Madrid, 1923.

³³ Cuya aprobación definitiva correspondía al Ministerio de Gobernación, previa aprobación por el Ayuntamiento y apertura de período de exposición pública.

predeterminada³⁴. No obstante, no deja de ser cierto que la recepción de este movimiento será muy limitada, verificándose su aplicación práctica tan solo en las principales y más dinámicas ciudades del país, imperando en el resto la decimonónica normativa sobre ensanche y reforma interior que habría de mantenerse hasta el dictado de la Ley del Suelo de 1956.

En lo referente a la normativa municipal, tampoco se encuentran referencias a la técnica de la suspensión de licencias en la normativa local más importante de este período histórico, fundamentalmente el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924 y el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales del mismo año. Ausencia que destaca aún más al tratarse de normas que ampliaron notablemente la esfera competencial municipal, desplazando el centro de gravedad de la regulación urbanística y edificatoria al ámbito municipal. Sea como fuere, la nueva situación originó que las Ordenanzas Municipales cobraran un nuevo protagonismo y se aceleraran los procedimientos de aprobación de ensanches y saneamiento (GÓMEZ ROJO, 2003, p. 137). No obstante, llama poderosamente la atención que, si bien estas Ordenanzas no contenían referencia alguna a técnicas que pudieran asimilarse a la suspensión de licencias, por el contrario, sí se caracterizaron por consolidar una cada vez más compleja regulación jurídica de la situación de fuera de ordenación³⁵.

Tampoco hemos encontrado referencia alguna en el Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945, y ello aun cuando se trate de una norma local de gran calado en cuanto se asumía de forma explícita, por primera vez, la idea moderna del planeamiento

urbanístico (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1966, p. 314) al confiar la ordenación urbanística a un Plan general de ordenación (artículos 134 y ss.), protagonismo que encontraría su consagración definitiva en la Ley del Suelo de 1956.

3.8. La normativa sobre protección del patrimonio histórico-artístico

Desde sus orígenes³⁶, ha sido una constante de la normativa sobre protección del patrimonio histórico-artístico la introducción de cautelas y salvaguardas dirigidas a limitar el *ius aedificandi* sobre los bienes declarados protegidos o en curso de declaración. Tal previsión encuentra fácil justificación en las especiales características y valor del objeto de su regulación, que exige la introducción de importantes garantías en orden a la protección de bienes caracterizados generalmente por su vulnerabilidad y que, precisamente por ello, han sido objeto de no pocas tropelías de las que no faltan ejemplos en la práctica totalidad de las ciudades españolas³⁷.

En este contexto, la normativa sobre protección del patrimonio histórico-artístico nunca ha sido ajena a la necesidad de implementar medidas limitadoras del derecho de propiedad³⁸ (PAREJO ALFONSO, 1979, pp. 84-85) que, en algunos casos, incluso se han anticipado a su regulación expresa por la normativa urbanística, como ha sucedido con la técnica de suspensión de licencias al encontrar un importante precedente en la normativa sobre patrimonio histórico-artístico con carácter previo a su positivización expresa en la Ley del Suelo de 1956. Así, el art. 14 del Real Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926, sobre protección, conservación y acrecimiento

³⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA & PAREJO ALFONSO (1981) atribuyen el mérito de haber introducido la técnica de la zonificación en nuestro Derecho Urbanístico a la Real Orden de 9 de agosto de 1923 por la que se aprobaban unas condiciones higiénicas de las viviendas y las condiciones técnico-sanitarias para el ensanche y reforma interior de las poblaciones.

³⁵ Buena muestra de ello son las Ordenanzas Municipales de Madrid de 1892 (art. 800 y ss.) y 1935 (art. 46 y ss.). En ambas se distinguen tres supuestos diferentes para acometer obras de reforma en viviendas según la situación jurídica del edificio respecto de la alineación (en la alineación oficial, que deba avanzarse o que se retire de la alineación) disponiendo un régimen limitado de las obras permisibles para el segundo y tercer supuesto.

³⁶ Aun cuando ciertos autores datan el origen de la normativa sobre protección del patrimonio histórico-artístico en la Ilustración, otros se remontan a la Novísima Recopilación para extraer ejemplos de normas anteriores que ya tenían por objeto la protección de dicho patrimonio como, por ejemplo, el Código de las Siete Partidas. No obstante, como señala GARCÍA FERNÁNDEZ (2007, p. 3), sí es cierto que en España la eclosión de esta normativa no se produciría sino hasta la creación en el

año 1900 del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes y la Dirección General de Bellas Artes pues la legislación del siglo XIX, a diferencia de lo que había ocurrido en Italia, en Francia o en el Reino Unido, era muy escasa y de muy reducida amplitud hasta el dictado de la primera gran norma sobre la materia, la Ley de 7 de julio de 1911 por la que se dictaron reglas para efectuar excavaciones artísticas y científicas y para la conservación de las ruinas y antigüedades.

³⁷ Claro ejemplo del desatino con que históricamente se ha tratado el patrimonio histórico-artístico español lo constituye el derribo de gran parte de las murallas de ciudades españolas como consecuencia de operaciones de ensanche hasta el punto de llegar a calificarlas como el principal mal que affligía a las ciudades.

³⁸ Como la necesidad de contar con informe previo favorable de las Reales Academias de la Historia y de Bellas Artes de San Fernando para acometer obras de reforma en dichos bienes o el establecimiento de una "servidumbre de no edificar libremente" respecto de aquellas superficies incluidas en los planos de ciudades o pueblos artísticos (art. 21 del Real Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926).

de la riqueza artística (conocido como “Decreto Callejo”) ya recogía expresamente una importante restricción del derecho de propiedad al prohibir la ejecución de obras en edificios sometidos a un expediente de declaración de monumento desde el mismo momento en que se notificaba al propietario el inicio del expediente, con la única excepción de aquellas obras necesarias para garantizar la consolidación del edificio en los casos de ruina inminente.

Aunque es cierto que el precepto guarda silencio sobre los efectos que el inicio del expediente de declaración pudiera tener sobre las eventuales licencias que hubieran podido concederse previamente o que se solicitaran con posterioridad, parece evidente que tanto la eficacia de las concedidas como las nuevas solicitudes deberían verse seriamente comprometidas mediante, como mínimo, la suspensión bien de los efectos de las concedidas bien del propio procedimiento de concesión, en tanto se obtuviera el pronunciamiento favorable de las Reales Academias de la Historia y de Bellas Artes de San Fernando sobre la compatibilidad de las obras con la preservación de los valores histórico-artísticos del inmueble en una aplicación analógica de las previsiones del artículo 9 del propio Real Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926. Esta importante limitación sería posteriormente recogida en las sucesivas normas sobre protección del patrimonio histórico-artístico³⁹ hasta llegar a la vigente Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y, de ahí, a la normativa autonómica dictada sobre la materia.

3.9. El Plan Bidagor y la Ley del Suelo de 1956: la influencia francesa e italiana

Ya en la antesala inmediata a la aprobación de la Ley del Suelo de 1956, la técnica de la suspensión de licencias encontró acogida en dos normas en cuya factura intelectual jugó un papel preponderante el insigne urbanista Pedro BIDAGOR LASARTE⁴⁰: nos referimos, por un lado,

al Plan General de Ordenación de Madrid de 1944⁴¹ (también conocido como Plan Bidagor) en el que se adoptó un criterio similar a lo que posteriormente se conocerá como suspensión de licencias y, por otro lado, a la propia Ley del Suelo de 1956 o, más bien, a las normas inspiradoras de su redacción, que consagraría ya de forma abierta y expresa la técnica.

En cuanto a la primera, en la aprobación del Plan General de Madrid, como reconoce el propio BIDAGOR LASARTE (1996, p. 93), jugó un papel decisivo la creación, concluida la guerra civil, de dos organismos con facultades urbanísticas: la Dirección General de Arquitectura y la Junta de Reconstrucción de Madrid. Ambos organismos debían dirigir sus esfuerzos hacia la reconstrucción de la capital ya que los graves daños sufridos como consecuencia de la contienda, que afectaban a todo tipo de intereses públicos y privados, hicieron que dicha labor fuera considerada como un problema de nivel estatal que exigía la implementación de medidas extraordinarias.

En este marco, se formuló el Plan General de Ordenación de Madrid entre los años 1939 y 1941 y, debido a que la Junta debía simultanear la formulación del Plan con la adopción de medidas que permitieran la reconstrucción de la capital por sectores en los que debía preverse que no se verían afectados por modificaciones del planeamiento, se aprobaron sucesivas restricciones provisionales. De esta forma, la primera tarea de la Junta consistió en realizar, de acuerdo con el Ayuntamiento, unas normas provisionales de edificación, en las que se aplicó un criterio semejante a lo que hoy constituiría la técnica de la suspensión cautelar de licencias para aquellas áreas destruidas durante la contienda en las que se pretendía realizar una reconstrucción sobre la base de una transformación morfológica sustancial (EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, 1990, p. 474).

Y en cuanto a la segunda, la aprobación de la Ley del Suelo de 1956 supuso la consagración definitiva y explícita de la técnica de la suspensión de licencias que tan tímidamente se había asomado en los textos normativos del siglo XIX y XX. De esta manera, la técnica encontró

³⁹ Ley de 13 de mayo de 1933, sobre el patrimonio artístico nacional, y Ley de 22 de diciembre de 1955 sobre conservación del patrimonio histórico-artístico.

⁴⁰ Insigne urbanista impulsor del proceso de institucionalización del planeamiento urbano moderno en España autor del denominado Plan Bidagor de 1941, que finalmente, desembocaría en el Plan General de Ordenación de Madrid de

1946, jugando un papel decisivo en la elaboración de la Ley del Suelo de 1956.

⁴¹ Aprobado mediante Ley de 25 de noviembre de 1944 de Bases para la Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores (BOE de 26 de noviembre) y ratificado mediante Ley Articulada de 1 de marzo de 1946.

acomodo expreso en el artículo 22 de la norma⁴² en términos rotundos y completos, haciendo gala de una madurez jurídica en su enunciado y planteamiento que ha hecho que, salvo algunas modificaciones, la esencia de su régimen se haya mantenido en el tiempo hasta llegar a las normas urbanísticas de nuestros días.

Pero lo que realmente nos interesa en este momento es destacar los documentos y normativas que tomaron como modelo y en las que se inspiraron los redactores de la Ley del Suelo de 1956. En este sentido, parece obvio que el proceso de formulación y redacción de una Ley urbanística de tanto calado no fuera ajeno a las disposiciones y tendencias urbanísticas que venían desarrollándose en los países europeos de nuestro entorno. De esta forma, como señala BIDAGOR LASARTE (1996), en el examen de la normativa urbanística europea comparada analizada en el proceso de redacción de la Ley llegaron a considerarse las disposiciones y técnicas urbanísticas de hasta seis países europeos, proceso que, por otro lado, revelaría la gran variedad de circunstancias y la consiguiente dificultad para seguir modelos ajenos, sobre todo en el caso de países de culturas no latinas⁴³.

En esta tesitura, la introducción de la técnica en la Ley del Suelo de 1956 no supuso ninguna novedad en derecho europeo comparado si consideramos la existencia de figuras análogas en los Derechos alemán, francés e italiano dirigidas a garantizar la efectividad de los instrumentos de planeamiento en elaboración (CARCELLER FERNÁNDEZ, 1992, p. 155). Respecto de los dos últimos, se trata, respectivamente, de las denominadas “sursis á statuer” y la “*misure de salvaguarda*”, técnicas urbanísticas que han mantenido su vigencia en la normativa urbanística de ambos países hasta nuestros días, amplia trayectoria que da buena idea de su funcionalidad y eficacia.

En cuanto a la primera, el Decreto de 25 de julio de 1935 introdujo por primera vez en el Derecho francés un instrumento cautelar

denominado *sursis á statuer* en el marco del Plan de Ordenación de la Región Parisina, como medida facultativa para aplazar la concesión de los permisos urbanísticos recogidos en la Ley de 15 de junio de 1943 y, posteriormente, en el *Code de l'Urbanisme* de 26 de julio de 1954 (DE DIEGO, 2017, p. 512). Será esta última norma la que consagre el régimen jurídico de la figura en el Derecho urbanístico francés en cuanto medida facultativa que aplazaba la decisión final de una solicitud de autorización del ejercicio de una actuación urbanística cuando pudieran verse comprometidas las previsiones del planeamiento. Su particularidad más destacable, en comparación con la técnica que finalmente recogería la norma española, residía en que en el Derecho francés la técnica se configuraba como un acto singular de aplicación a cada caso concreto sin que precisara de un acto general previo que le diera cobertura jurídica. No obstante, sus efectos sobre el procedimiento de concesión hacían que la misma se aproximara más a una denegación de la autorización que a una suspensión dado que, en función de lo avanzado del procedimiento de elaboración del plan, podía proceder bien la denegación directa del permiso bien la obligación del solicitante de replantear su solicitud (BARREDA BARBERÁ, 2001, pp.19-20) por lo que, en ambos casos, el efecto suspensivo sobre el procedimiento de licencia era realmente escaso (FERNANDO PABLO, 1987, p. 59).

En cuanto al Derecho italiano, de entre las normas estudiadas por los grupos de trabajo encargados de la elaboración del texto de la Ley del Suelo de 1956, cobró singular protagonismo la *Legge urbanística* núm. 1150/1942, de 17 de agosto, norma urbanística italiana dictada por el gobierno de Mussolini sobre cuyas bases la norma española de 1956, en contraposición con la tradición normativa de los ensanches, supuso una alteración profunda del estatuto de la propiedad inmobiliaria retranscribiéndose la Administración a la función planificadora y pasando la urbanización a ser un negocio privado mediante su desnacionalización o

⁴² Artículo 22.- 1. “Los órganos competentes para la formación de un Plan podrán acordar y habrán de publicar en el Boletín Oficial de la provincia la suspensión por un año del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos y edificación en sectores comprendidos en perímetro determinado, con el fin de estudiar el Plan de ordenación o su reforma.” 2. “El expresado plazo será ampliable a otro año cuando, dentro de aquél, se hubiere efectuado la información pública dispuesta en el artículo y no cabrá acordar nuevas suspensiones hasta que transcurrieren cinco años.” 3. “Los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la publicación del acuerdo de suspensión en el Boletín Oficial

de la provincia tendrán derecho a ser indemnizados del coste oficial de los proyectos.”

⁴³ BIDAGOR LASARTE (1996, p. 96) indica que en el proceso de elaboración de la Ley de 1956 se examinaron las siguientes normas del entorno europeo: la Ley de urbanismo italiana de agosto de 1942, la Ley de urbanismo francesa de 15 de junio de 1943, la Ley sobre planos de ordenación de ciudades de Bélgica de 23 de octubre de 1946, la Ley de planeamiento urbano y rural de Inglaterra (*Town and Country Planning Act*) de 6 de julio de 1947, la Ley de urbanismo de Suecia de 30 de junio de 1947 y, finalmente, la Ley sobre planeamiento del territorio nacional de Polonia de 3 de enero de 1945.

privatización⁴⁴. No obstante, en lo referente a la técnica de la suspensión de licencias, habida cuenta de la influencia italiana en la Ley de 1956, nos interesa resaltar otra norma del ordenamiento urbanístico italiano en la que, en nuestra opinión, el equipo redactor de la Ley del Suelo de 1956, muy probablemente, pudo inspirarse para recoger la técnica de la suspensión de licencias.

Nos referimos en particular a la Ley italiana núm. 1902, de 3 de noviembre de 1952, prácticamente coetánea a la española, que recogía las denominadas *misure di salvaguardia*, es decir, unas medidas de salvaguardia que habilitaban la posibilidad de suspender, durante la aprobación de nuevos planes, el otorgamiento de licencias por un plazo máximo de tres años, precisamente para garantizar la adecuación de las edificaciones a las directrices urbanísticas proyectadas (FAJARDO SPINOLA, 1973, p. 414).

Al igual que la técnica francesa, la italiana se configuraba con carácter facultativo y de aplicación singular a cada caso concreto pero, a diferencia de aquella, su régimen se aproximaba más a una suspensión o interrupción del procedimiento dado que, finalizado el plazo de la suspensión, la Administración se veía obligada a resolver sobre la concesión. Por ello, la caracterización jurídica de la técnica italiana la acercaría más a la que posteriormente recogerá la norma española siendo más que evidentes las similitudes en cuanto a naturaleza, efectos, finalidad, sujeción a plazo o motivación.

Con estos antecedentes, la Ley del Suelo de 1956 dio entrada a la técnica de la suspensión del otorgamiento de licencias como nueva categoría jurídica del Derecho urbanístico. Al abrigo de esta regulación, las características fundamentales con que la norma configuró la nueva técnica urbanística fueron las siguientes:

1. Se introdujo como una medida cautelar de ejercicio facultativo para la Administración dentro de un perímetro determinado y cuya validez se hacía depender del cumplimiento inexcusable de requisitos de publicidad.
2. La causa de la suspensión residía en el estudio de un plan o su reforma, incluyendo la jurisprudencia en dicho ámbito todo tipo de plan operativo fuera comarcal, especial, general o de reforma interior⁴⁵.
3. Su finalidad se dirigía a impedir actuaciones que fueran contrarias a la planificación en tramitación que pudieran constituir un obstáculo para su posterior ejecución.
4. La suspensión era de carácter temporal cabiendo prórrogas de la misma.
5. Tenían derecho a indemnización los solicitantes de licencias presentadas con anterioridad a la publicación del acuerdo en el boletín oficial.
6. La jurisprudencia sólo admitió la impugnación directa del acuerdo de suspensión en función de su naturaleza no normativa⁴⁶.

Por otro lado, la técnica del fuera de ordenación urbanística también fue recogida de forma expresa en el texto urbanístico español de 1956. Su régimen jurídico se acomodó en el artículo 48⁴⁷ en unos términos bien definidos que ha favorecido su pervivencia, en lo sustancial, hasta nuestros días, si bien es cierto que a finales del siglo pasado y principios del presente las normativas autonómicas han introducido no pocas especialidades en la materia. A pesar de ello, aún resulta relativamente fácil apreciar la pervivencia en los textos actuales, en lo sustancial, del régimen previsto por la Ley del Suelo de 1956.

⁴⁴ PARADA & LORA-TAMAYO (2016, pp. 317-321) señalan que, precisamente, esa excesiva complejidad técnica, en unos años, como los cincuenta y sesenta, de imparable éxodo poblacional del campo hacia la ciudad y de feroz especulación con el suelo, determinó el generalizado incumplimiento de la ley y el paralelo surgimiento de grandes barrios y de núcleos urbanos colmatados y desordenados.

⁴⁵ Entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1977 (RJ 1977/5048) o de 26 de abril de 1980 (Rec. n.º 43.499 – ECLI:ES:TS:1980:1720).

⁴⁶ FERNANDO PABLO (1987, p. 59) cita la STS de 27 de febrero de 1964 (RJ 1964/1135) en cuanto de la misma se deducía que la ausencia de interposición de un recurso de alzada frente al acuerdo de suspensión inhabilitaba a los interesados para su impugnación indirecta, lo que se oponía a las previsiones del artículo 39.4 de la Ley Jurisdiccional de 27 de diciembre de 1956. No obstante, se aprecia un cambio en la doctrina jurisprudencial al que nos referiremos más adelante.

⁴⁷ Artículo 48: 1. "Los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación del Plan general o parcial, que resultaren disconformes con el mismo, serán calificados como fuera de ordenación." 2. "No podrán realizarse en ellos obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero sí las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble." 3. "Sin embargo, en casos excepcionales podrán autorizarse obras parciales y circunstancias de consolidación cuando no estuviere prevista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de quince años, a contar de la fecha en que se pretendiese realizarlas. Asimismo, se realizan referencias adicionales en los artículos 49 y 50 referidos, respectivamente, al supuesto de industrias emplazadas en zonas no adecuadas y a la obligación de hacer constar expresamente en los títulos de enajenaciones de terrenos la situación fuera de ordenación de edificios o industrias."

Este fenómeno se reproduce también en la técnica de suspensión de licencias, razón por la cual la introducción de singularidades autonómicas no ha conseguido desdibujar, por lo menos en sus aspectos esenciales, la uniformidad normativa que ha caracterizado el régimen jurídico de ambas técnicas urbanísticas desde su consagración en el texto de 1956, manteniéndose indemnes los pilares básicos del sistema heredado. Precisamente por ello, no han faltado quienes han apuntado que la técnica de la suspensión, a la que añadimos nosotros la del fuera de ordenación urbanística, representa una *rara avis* en el Derecho urbanístico español en cuanto, por lo menos en este aspecto, lo dota de cohesión pese a la distribución del poder normativo en una pluralidad de legisladores autonómicos (DE DIEGO, 2017, p. 204).

3.10. La normativa dictada hasta la reforma de la Ley del Suelo de 1956: la etapa del desarrollismo económico. La Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional

Una vez que la técnica de la suspensión de licencias encuentra acomodo explícito en nuestro ordenamiento jurídico urbanístico como parte del conjunto de instrumentos y técnicas urbanísticas dirigidas a encauzar y regular el proceso de urbanización, su influencia no pasará desapercibida para la normativa dictada en la etapa posterior a la Ley del Suelo de 1956. No obstante, no deja de ser cierto que su influencia se verá eclipsada en gran parte por la ineficiente gestión urbanística⁴⁸ que caracterizó esta etapa histórica al verse desbordada por una de las más profundas transformaciones sufridas por nuestro país en su más reciente historia, consecuencia de un acelerado e importante crecimiento económico y de un paralelo proceso de cambios sociales y de vida.

⁴⁸ Del fracaso e ineficacia de muchas de las previsiones de la Ley del Suelo de 1956 dan buena cuenta dos circunstancias: por un lado, que entre las primeras normas dictadas en su desarrollo se encontraban algunas dirigidas precisamente a mitigar el alto grado de incumplimiento de las previsiones urbanísticas (Decreto 1753/1964, de 11 de junio, por el que se dictaban normas para evitar las construcciones clandestinas, y Ley 158/1963, de 2 de diciembre, dictada precisamente para salvaguardar de la edificación las zonas verdes y los espacios públicos); y, por otro lado, porque así se reconoció expresamente en la Exposición de Motivos de su Ley de reforma de 1975 en los términos siguientes: "Todo el arsenal de

A pesar del desfase que finalmente se patentizará entre el modelo urbanístico previsto por la Ley del Suelo de 1956 y la realidad urbanística debido a la falta de operatividad y eficacia del primero, no deja de resultar paradójico que en la etapa comprendida hasta 1975, año de reforma del texto de 1956, se verifique una importante actividad normativa que, aunque con gran repercusión sobre la ordenación del suelo, en la mayoría de las ocasiones soslayará la aplicación del ordenamiento urbanístico en pro de un desarrollismo económico desbocado. Las consecuencias negativas de este fenómeno tuvieron expresión en la consagración de lo que se denominó "principio de anticipación", en virtud del cual, a través de la promulgación de normas sectoriales con incidencia física en el territorio, el primero en actuar o llegar se aseguraría el dominio excluyente de un espacio determinado (SERRANO GUIRADO, 1965, p. 57).

Quizá por ello no les falta razón a quienes afirman (PERALES MADUEÑO, 1996, p. 114) la coexistencia en esta etapa histórica de dos sistemas de planeamiento urbanístico: uno, ordinario, representado por la Ley del Suelo de 1956, con su sistema urbanístico racional dirigido fundamentalmente a los Ayuntamientos como destinatarios naturales del mismo; y otro operativo, que suponía la negación del primero, representado por la legislación que permitía a la Administración urbanística operativa, organizada por el Estado, actuar sin sometimiento a la disciplina del planeamiento general.

Sea como fuere, esta importante actividad normativa se desarrollará como consecuencia fundamental de dos factores: por un lado, la aparición de los Planes de Desarrollo Económico y Social⁴⁹ como instrumentos de ordenación de todos los sectores económicos, y, por otro, la proliferación, fruto, entre otras cosas, de una ineficiente estructura administrativa, de normas especiales conteniendo preceptos sobre ordenación del suelo y estableciendo planes específicos al margen de los urbanísticos, originando así un importante problema de descoordinación (PAREJO ALFONSO, 1979, pp. 81-82).

instrumentos técnicos, económicos y jurídicos a que hasta ahora se ha hecho referencia (...) puede resultar absolutamente ineficaz, y de hecho lo ha sido, si se rompe el último y definitivo eslabón de la cadena, el de aplicación efectiva de las Leyes urbanísticas y de los Planes de Ordenación".

⁴⁹ El I Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1964-1967 se aprobó mediante Ley 194/1963, de 28 de diciembre, el II mediante Ley 1/1969, de 11 de febrero (texto refundido aprobado mediante Decreto 902/1969, de 9 de mayo), y el III mediante Ley 22/1972, de 10 de mayo, para el período 1972-1975. Hubo un IV Plan redactado que, no obstante, no llegó nunca a aprobarse.

En lo concerniente al primer factor, la política española de desarrollo económico se puso en marcha a través de sucesivos Planes de Desarrollo Económico y Social, instrumentos legales que, aunque contemplaban técnicas ya previstas y desarrolladas específicamente por la normativa urbanística⁵⁰, realizaron una planificación de las actividades económicas en el territorio al margen de la ordenación urbanística, generando un grave quebranto de esta⁵¹, por lo menos en lo que se refiere a los dos primeros planes aprobados, como consecuencia de un fenómeno que algún sector doctrinal denominó "inflación orgánica"⁵².

Pues bien, aunque, como acabamos de exponer, la incidencia de la normativa urbanística en los sucesivos Planes de Desarrollo Económico y Social fue realmente escasa, no por ello no se dieron casos de normas que, al amparo de la planificación general de la economía, se hicieran eco en su contenido de técnicas puramente urbanísticas, entre ellas, la suspensión de licencias. Tal fue el supuesto de la planificación turística a la que se refería el artículo 38 del I Plan de Desarrollo cuya aplicación dio lugar a la promulgación de la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional. Esta norma, en consonancia con las ideas desarrollistas imperantes, se alineaba con los criterios y necesidades derivados de la planificación económica mediante la consideración del suelo con posibilidades de uso turístico como un sector económico más al servicio del desarrollo del país, contemplando un sistema de planificación propio y diferenciado del previsto por la ordenación urbanística de cara a la promoción y regulación de los asentamientos humanos vinculados al turismo (SERRANO GUIRADO, 1965, p. 56). De esta forma, la norma no sólo bordeaba el sistema de planificación urbanística convencional previsto por la Ley del Suelo a fin de facilitar los procesos de desarrollo turístico (DE TERÁN TROYANO, 1999, p. 256), sino que,

yendo aún más allá, creó un modelo propio, diferente al previsto por la Ley del Suelo, con sus propios presupuestos conceptuales y técnicos (GALIANA & BARRADO, 2006, p. 77).

A pesar de la creación de este modelo turístico propio y diferenciado del urbanístico, la norma no soslayó completamente la aplicación de la normativa urbanística, sino que, por el contrario, arbitró un sistema que permitía la aplicación en el ámbito turístico de técnicas puramente urbanísticas.

Tal es lo que sucedió con la técnica de la suspensión de licencias al habilitar la norma la posibilidad de recurrir a tal técnica con carácter previo al inicio de los procedimientos de declaración de un Centro o de una Zona de Interés Turístico Nacional. La finalidad con que la norma turística contemplaba esta posibilidad coincidía en esencia con la prevista por la ordenación urbanística, es decir, arbitrar una medida preventiva a fin de asegurar debidamente la futura ordenación de los terrenos. No obstante, llama la atención la regulación realmente peculiar con que la Ley turística contemplaba esta posibilidad ya que la aplicación de la suspensión de licencias se articulaba, no por imperativo de la norma turística, sino mediante una remisión y aplicación provisional de la Ley del Suelo de 1956. De esta forma, podía restringirse o suspenderse la edificación en el Centro o Zona cuyo interés turístico se pretendía declarar por un período máximo de seis meses en tanto se aprobaba el respectivo Plan de Ordenación.

Este peculiar sistema fue objeto de importantes críticas doctrinales dada la distorsión normativa que implicaba al hacer uso de normas al servicio de la ordenación urbanística en procesos de planificación sectorial absolutamente ajenos a los de ordenación del territorio previstos por la Ley del Suelo. De esta forma, se criticó que la medida de suspensión del otorgamiento de licencias, coherente y justificada en el contexto

⁵⁰ Como, por ejemplo, el desarrollo de polígonos industriales y residenciales, la calificación de sectores industriales como de "interés preferente" o la declaración de zonas geográficas como de "preferente localización industrial" o el dictado de normas de ordenación territorial al margen de las establecidas en la Ley del Suelo. De estas fechas son normas tan importantes como, por ejemplo, la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas, la Ley 51/1974, de 19 de diciembre, de Carreteras, o la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.

⁵¹ Como puede fácilmente deducirse, esta política cortoplacista de desarrollismo económico desbocado al margen de la ordenación urbanística tuvo unas consecuencias nefastas que se manifestarán a lo largo de los siguientes años. Es más, el ideario de esta etapa histórica relegando el urbanismo en pro de la actividad económica puede situarse en el

origen de dos graves consecuencias que se manifiestan aún en la actualidad: la consideración del urbanismo como mero instrumento al servicio exclusivo del desarrollo económico y, consecuencia de ello, la reticencia generalizada a la toma de decisiones de disciplina urbanística que, a su vez, degenera en una suerte de socialización colectiva de la permisividad que se sitúa en el origen de muchos de los desmanes urbanísticos que se comenten hoy día, sobretodo en suelo rural.

⁵² FERNÁNDEZ RODRIGUEZ (1965, p. 330) denomina "inflación orgánica" al fenómeno surgido en el marco de las nuevas necesidades sociales consecuencia de la bonanza económica y que el Estado debía garantizar asumiendo nuevos compromisos, que se tradujo en la creación apresurada de nuevos departamentos ministeriales cada uno de los cuales aspiraba a su propia planificación sectorial dentro de sus competencias, incidiendo en ocasiones sobre un mismo ámbito territorial.

de una planificación global del territorio en la medida en que se adoptaba por el órgano que iba a elaborar dicha planificación y posibilitaba el estudio de las diferentes opciones de uso del suelo, perdía la coherencia y justificación con que inicialmente se contemplaba en la Ley del Suelo al disociarse de todo proceso de planificación global y utilizarse como mero instrumento de salvaguarda de una planificación sectorial y parcial y, por ello, no condicionada por otras actuaciones sobre el territorio cuya oportunidad no era posible evaluar (PAREJO ALFONSO, 1979, pp.184-185).

El desbordamiento por la normativa turística de su ámbito propio resultaba acorde con su finalidad de fomento pero, desde el momento en que se adentraba también en la ordenación del territorio, hizo quebrar los principios esenciales de esta planificación mediante una auténtica inversión de valores ya que se acabó estructurando todo el territorio desde una perspectiva exclusivamente parcial; es más, la puesta de las técnicas urbanísticas al servicio de la planificación turística hizo que se desvirtuaran en beneficio de intereses muy concretos contribuyendo a su descrédito frente a la comunidad (SERRANO GUIRADO, 1965, p. 56).

3.11. El Reglamento de Reparcelaciones de suelo afectado por planes de Ordenación Urbana aprobado por Decreto 1006/1966 de 7 de abril de 1966

Finalmente, el Reglamento de Reparcelaciones de suelo afectado por planes de Ordenación Urbana también contempló la figura de la suspensión de licencias para su aplicación en aquellas zonas que hubiesen sido previamente declaradas en estado de reparcelación o, en su defecto, sobre las que hubiera recaído acuerdo de aprobación inicial. La regulación se remitía a lo dispuesto por el art. 22 de la Ley del Suelo de 1956 y se configuraba igualmente con carácter facultativo. No obstante, innovaba el régimen de esta norma en cuanto excepcionaba del ámbito de la suspensión las licencias que tuvieran por objeto la ejecución de obras de conservación⁵³.

⁵³ Artículo 27.1: 1. "La declaración de una zona en estado de reparcelación, y, en su defecto, la aprobación inicial del proyecto, autorizará para suspender la concesión de licencias de edificación conforme a lo previsto en el artículo 22 de la Ley del Suelo. En todo caso podrán realizarse obras de conservación previa licencia municipal, conforme al régimen general".

4. Régimen Jurídico tras la Ley del Suelo de 1975, evolución y situación en la actual normativa autonómica comparada y en la legislación sectorial

Una vez consolidada la técnica de la suspensión de licencias en la Ley del Suelo de 1956, la primera gran reforma de su régimen jurídico vendría de la mano de la LS 1975 que introdujo la diferenciación clásica entre las dos clases de suspensión que ha llegado hasta nuestros días: facultativa y automática. Así, la reforma de 1975 trajo de mano, como novedad fundamental, la articulación de una nueva modalidad de suspensión, la automática, de aplicación ope legis y, por tanto, desvestida de la naturaleza eminentemente discrecional que caracterizaba a la primera⁵⁴.

Sobre estos antecedentes, tanto el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLR) 1976 (art. 27) como el TRLR 1992 (art. 102) y, fundamentalmente, el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RP) de 1978 (arts. 117-122) y la importante reforma operada mediante el Real Decreto-Ley 16/1981 de 16 de octubre, profundizaron en el régimen de la LS 1956 y su reforma de 1975 de tal manera que, respetando en lo básico su esencia, completaron el cuadro legal de la suspensión del otorgamiento de licencias mediante la articulación pormenorizada de sus aspectos principales.

A pesar de ello, este régimen estatal no constituía ni mucho menos un recurso de uso ilimitado y discrecional en manos de la Administración debido, principalmente, a que su ejercicio se encontraba claramente limitado desde una triple perspectiva legal:

1. Desde una perspectiva temporal, porque sus efectos se limitaban a un periodo de tiempo determinado, en principio hasta que se aprobara o modificara la nueva ordenación o, en su defecto, hasta el transcurso del plazo legalmente previsto.

⁵⁴ Otras novedades reseñables en materia de suspensión de licencias serían el cierre definitivo a la posibilidad de que los particulares pudieran acordar la suspensión de licencias, una regulación más exhaustiva de los requisitos de publicación y de las indemnizaciones de los peticionarios de licencia.

2. Desde una perspectiva espacial, porque sus efectos podían limitarse a la totalidad o a parte de un territorio, según se estuviera tramitando una nueva ordenación global o una modificación parcial de la existente.
3. Y, finalmente, desde una perspectiva material, porque los efectos de la suspensión no afectaban a toda clase de licencias urbanísticas sino sólo a las más importantes, generalmente las de parcelación, edificación, reedificación o demolición.

Respecto de la situación jurídica de fuera de ordenación, el TRLS 1992 introdujo alguna matización aunque, en esencia, respetó el régimen original previsto por el legislador de 1956. Las innovaciones pretendieron recoger el testigo de la evolución jurisprudencial recogiendo, por ejemplo, que la situación de fuera de ordenación no daría lugar a indemnización, o la procedencia de la declaración de ruina en caso de que resultara imprescindible ejecutar obras que excedieran de las autorizables.

Indudablemente, ni la técnica de la suspensión de licencias ni la situación de fuera de ordenación urbanística fueron inmunes al revés sufrido por el Derecho urbanístico español como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad de gran parte del TRLS 1992 mediante la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 61/1997, de 20 de marzo. En lo que nos interesa, la Sentencia declaró la inconstitucionalidad del art. 102, 137 y 247 del texto de 1992, precepto que se encargaban de recoger en ese momento el régimen básico estatal de ambas técnicas urbanísticas y que, en lo sustancial, ha llegado hasta la actualidad⁵⁵. Fruto de esta situación, las Comunidades Autónomas vieron vía libre para acometer una regulación propia de la técnica⁵⁶ si bien es cierto que, en un primer momento, las diferentes normativas autonómicas se caracterizaron por su uniformidad, no destacando precisamente por

ofrecer novedades sustanciales respecto del régimen que se venía aplicando en los textos estatales, lo cual da idea de la madurez de la regulación que ofrecía ya la normativa estatal.

No obstante, esta situación de uniformidad normativa se ha ido desdibujando con el paso del tiempo ya que las normativas autonómicas más recientes tienden cada vez con mayor frecuencia a introducir aspectos diferenciadores con el régimen estatal, en un afán innovador que en no pocas ocasiones amenaza con la desnaturalización completa del régimen heredado como sucede, por ejemplo, con el surgimiento de una tercera clase de suspensión de licencias vinculada a la aprobación provisional del planeamiento dada la plena libertad que tendrían para reconfigurar el régimen jurídico de la suspensión y el procedimiento de aprobación de los planes⁵⁷. A estas innovaciones se suman otras de no menor entidad como la inclusión de los programas de actuación urbanizadora, instrumentos de desarrollo y de gestión en el ámbito objetivo de la suspensión⁵⁸, o la extensión a la suspensión a la presentación de comunicaciones previas⁵⁹.

No obstante, como decimos, la existencia de estas singularidades autonómicas no ha desdibujado, por lo menos hasta ahora, la uniformidad normativa que ha caracterizado el régimen jurídico de la suspensión de licencias y de la situación de fuera de ordenación urbanística.

Finalmente, en lo referente a la legislación sectorial, la buena acogida que históricamente tuvo la técnica de la suspensión de licencias en otros ámbitos del ordenamiento jurídico, fundamentalmente en el derecho turístico de los inicios de la recuperación económica española de los años sesenta, muestra actualmente una tendencia al alza al apreciarse una implementación cada vez mayor en normas jurídicas de otros ámbitos diferentes del

⁵⁵ Destacamos del actual régimen previsto por el TRLS 2015 la obligación de hacer constar en las transmisiones de predios la existencia de edificaciones en situación de fuera de ordenación urbanística, la no indemnizabilidad o el régimen de valoraciones de las edificaciones incurso en tal situación.

⁵⁶ Lo que no quita que con anterioridad a la STC 61/1997, de 20 de marzo, ya existieran Comunidades Autónomas que ya contemplaban previsiones sobre suspensión de licencias como la Ley 18/1983, de 6 de octubre, del País Vasco, la Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y de Protección a la Naturaleza de la Comunidad Autónoma de Canarias, o la Ley 1/1984, de 14

de marzo, de Ordenación y protección de áreas naturales de interés especial de las Islas Baleares.

⁵⁷ Tal es lo acontecido en la normativa balear cuando articula una prórroga automática de la suspensión vinculada a la publicación del acuerdo de aprobación provisional de los instrumentos de planeamiento (art. 51.3 Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears).

⁵⁸ Artículo 130.8 del Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Castilla la Mancha.

⁵⁹ Artículo 51 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears.

urbanístico, como las relativas a transportes⁶⁰, protección de la naturaleza⁶¹, aguas⁶², costas⁶³, residuos⁶⁴, ruidos⁶⁵, etc., por poner sólo algunos ejemplos. Esta tendencia denotaría no sólo la trascendencia jurídica actual de la figura, sino también su versatilidad, al instrumentarse como paradigma para la preservación del interés público ya se manifieste este como la necesidad de garantizar una ordenación o planificación futura o como la de respetar la integridad de bienes de especial trascendencia que el ordenamiento jurídico considera susceptibles de un especial tratamiento.

5. Conclusiones

La idea de salvaguarda del interés general que representaba el respeto de las alineaciones en el siglo XIX motivó el tímido nacimiento de dos técnicas urbanísticas con gran arraigo posterior: la suspensión de licencias y el régimen de fuera de ordenación. A pesar de que ambas representan una limitación sobre los derechos dominicales de los propietarios, su éxito fue dispar debido a que la técnica de la suspensión, de carácter más interventor sobre la propiedad privada, contó con la oposición de la clase burguesa, anclada en una concepción liberal de la propiedad urbana y, por tanto, contraria a cualquier intento de intervención que limitara las posibilidades edificatorias de sus fundos. Por el contrario, la técnica del fuera de ordenación encontró mejor acomodo legal en la normativa urbanística decimonónica debido a su carácter menos interventor sobre la propiedad, facilitando la ejecución de determinadas obras en

edificios aun cuando no se ajustaran a la alineación aprobada.

Aunque entre la doctrina suele prevalecer la idea del origen relativamente reciente de las técnicas de suspensión de licencias y fuera de ordenación urbanística, considerándolas categorías del Derecho urbanístico alumbradas a partir de la Ley del Suelo de 1956, de nuestro estudio se desprende la existencia de antecedentes legales más remotos. Así, al margen del origen inmediato que supuso la Ley de 1956 al recoger de forma expresa ambas técnicas, a lo largo de la trayectoria histórica del derecho urbanístico español hemos encontrado antecedentes legales y doctrinales que muy bien pueden representar un origen mediato.

En cuanto a los antecedentes legales, de nuestro estudio se desprende que la primera norma que se hizo eco, aun de forma velada, de la técnica de la suspensión de licencias fueron las Reales Órdenes de 10 y 16 de junio de 1854 por las que se fijaban, respectivamente “Reglas que deben observarse en los expedientes de construcción de casas en Madrid” y “Trámites en los expedientes de alineaciones de calles y plazas”.

Por su lado, el antecedente más remoto sobre la técnica de fuera de ordenación urbanística bien pudiera ser una norma de 28 junio de 1530 que, basándose en motivos de salubridad, prohibía los balcones, pasadizos y otros edificios que no respetaran las alineaciones estableciendo la obligación de respetar esta y previendo, al mismo tiempo, un régimen similar al de fuera de ordenación al consentir la permanencia de edificios no ajustados a la alineación pero prohibiendo en ellos la ejecución de determinadas obras y

⁶⁰ El artículo 7 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, regula un supuesto específico de suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas con ocasión de la tramitación de estudios informativos de infraestructuras ferroviarias. En sentido similar, el artículo 16 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, en relación con los estudios informativos de carreteras aprobados inicialmente

⁶¹ En el ámbito de la protección de la naturaleza no es infrecuente que la normativa autonómica sobre la materia recurra a la técnica de la suspensión de licencias como medio para garantizar la integridad de una determinada zona en tanto se aprueba el instrumento de planificación ambiental oportuno. Al efecto, artículo 28 de la Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales de Cataluña, artículo 9 del Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, o artículo 28 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana.

⁶² En los proyectos de deslinde, el Organismo de Cuenca solicita al ayuntamiento la suspensión cautelar del otorgamiento de licencias de obras en el ámbito afectado previendo el levantamiento implícito de la suspensión con la aprobación del deslinde. Artículos 242 y 242 bis del Real

Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.

⁶³ La incoación de los expedientes de deslinde del dominio público marítimo-terrestre llevan implícita la suspensión cautelar del otorgamiento de concesiones y autorizaciones con levantamiento implícito de la suspensión con la aprobación del deslinde. Artículo 12.5 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

⁶⁴ La normativa catalana sobre residuos habilita la posibilidad de recurrir a la suspensión de la ejecutividad de los derechos de edificación en tanto se procede a la descontaminación de un suelo a fin de no permitir aprovechamientos incompatibles con las medidas de limpieza y recuperación del terreno. Artículo 20 del Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos.

⁶⁵ La normativa aragonesa sobre ruidos prevé la suspensión del otorgamiento de licencias (o revisión de las existentes) en tanto se tramita la declaración de una zona saturada de ruido a fin de reducir las molestias ocasionadas por las actividades existentes en la misma. Artículo 39.2.a) de la Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica de Aragón.

reformas mayores permitiéndose tan sólo aquellas ajustadas a la alineación. No obstante, la técnica encontraría acomodo más expreso en la Real Orden de 30 de noviembre de 1857 sobre obras en las casas de Madrid que no estando denunciadas quedaban fuera de alineación; en la posterior Real Orden de 6 de febrero de 1863 que, alejándose de anteriores disposiciones que obligaban a la expropiación inmediata de la edificación fuera de alineación, se decantó por implantar un específico régimen jurídico de limitaciones en las obras de consolidación y reforma de dichos edificios; y, finalmente, la Real Orden de 12 de marzo de 1878 que, en sentido similar a las anteriores, permitía la ejecución de determinadas obras en edificios fuera de alineación siempre que no supusieran la consolidación de la finca.

Al margen de los antecedentes legales, en el período histórico de transición entre los siglos XIX y XX alumbraron diferentes iniciativas auspiciadas por prestigiosos autores (Posada Herrera, Núñez Granés, Sánchez Guerra) que abogaron por introducir reformas legales limitadoras del derecho de propiedad, entre ellas, técnicas similares a la suspensión de licencias, con la doble finalidad de asegurar el éxito de los proyectos de urbanización y hacer frente a los problemas generados por la urbanización acelerada y desordenada de las grandes ciudades. A pesar de tratarse de iniciativas de gran factura legal e intelectual, fracasaron frente a la infranqueable concepción liberal del derecho de propiedad que inspiraba el Código Civil de 1889.

Finalmente, aun cuando las técnicas de suspensión de licencias y fuera de ordenación urbanística encontrarán acomodo legal expreso en la LS 1956, su éxito fue relativo al verse lastradas por la deficiente gestión urbanística que caracterizó la posterior etapa histórica de desarrollismo económico desbocado. En contraste con ello, no deja de resultar paradójico el éxito que alcanzó la técnica de la suspensión de licencias en otros sectores, como el turístico o el de protección del patrimonio histórico. Ambas técnicas fueron recogidas en la posterior normativa estatal teniendo su eco, tras la STC 61/1997, en las diferentes normativas autonómicas que, si bien en un primer momento se caracterizaron por su uniformidad, al no introducir innovaciones relevantes en el régimen heredado, en los últimos años se han decantado por la introducción paulatina de modificaciones puntuales. Por último, llama la atención que la legislación sectorial, como ya hiciera en la etapa del desarrollismo económico, siga recurriendo a la técnica de suspensión de licencias como eficaz método para asegurar la efectividad de determinados aspectos de su actividad administrativa.

6. Bibliografía

- ANGOSTO SÁEZ, J. F. (1998): *El ius aedificandi y el derecho de propiedad sobre el suelo urbano*, Murcia, España, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia.
- ANGUITA CANTERO, R. (1992): Las ordenanzas municipales como instrumento de control de la transformación urbana en la ciudad del Siglo XIX. *Cuadernos de arte de la Universidad de Granada*, (23), 463-482.
- _____(1995): *Ordenanza y policía urbana: los orígenes de la reglamentación edificatoria en España (1750-1900)*, España, Granada, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada. <http://hdl.handle.net/10481/14376>
- BARREDA BARBERÁ, J. (2001): *Suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas por formación de instrumentos de planeamiento*, Valencia, España, Revista General de Derecho.
- BASSOLS COMA, M. (1973): *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)*, Madrid, España, Montecorvo.
- _____(1996): Los inicios del derecho urbanístico en el período del liberalismo moderado y en el sexenio revolucionario (1846-1876): el Ensanche de la ciudad como modelo urbanístico y sistema jurídico. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 28(107-108), 19-51. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/download/84118/62128/>
- BIDAGOR LASARTE, P. (1996): Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 28(107-108), 91-100. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84120>
- CARCELLER FERNÁNDEZ, A. (1992): *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, España, Montecorvo.
- DÁVILA LINARES, J. M. (1991): La ordenación urbanística durante la primera mitad del siglo XX: premisas para un tratamiento integral de los espacios urbanos. *Investigaciones geográficas*, (9), 101-113. <https://doi.org/10.14198/INGEO1991.09.03>
- DE DIEGO RECA, L.M. (2017): *La suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas* [Tesis doctoral, Servicio de publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, España]. <http://eprints.ucm.es/43271/1/T38914.pdf>
- DE TERÁN TROYANO, F. (1999): *Historia del Urbanismo en España III: siglos XIX y XX*, Madrid, España, Cátedra.
- ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (2005): Los principios informadores del derecho urbanístico. *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, (27), 301-321.
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J. M^a (1990): *Normativa y forma de ciudad. La regulación de los tipos edificatorios en las Ordenanzas de Madrid* [Tesis doctoral, Tomo II, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Servicio de publicaciones de la Universidad Politécnica de Madrid, España]. <https://oa.upm.es/12743/>

- FAJARDO SPÍNOLA, L. D. A. (1973): La licencia de obras en Italia. *Revista de Administración Pública*, (70), 403-442.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (1965): El aspecto orgánico de la inflación administrativa. *Revista de Administración Pública*, (48), 323-340.
- _____(2017): *Manual de Derecho Urbanístico*, Madrid, España, Civitas, 25ª edición.
- FERNANDO PABLO, M. (1987): *Suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas*, Madrid, España, Montecorvo.
- GALIANA MARTÍN, L. & BARRADO TIMÓN, D. (2006): Los Centros de Interés Turístico Nacional y el despegue del turismo de masas en España. *Investigaciones Geográficas*, (39), 73-93. <https://doi.org/10.14198/INGEO2006.39.04>
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1966): Dictamen sobre legalidad en ordenanzas municipales sobre uso del suelo y edificación. *Revista de Administración Pública*, (50), 309-335.
- _____(1977): *El urbanismo como hecho y la formación de las técnicas urbanísticas*, Santander, España, Servicio de publicaciones de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo.
- _____ & PAREJO ALFONSO, L. (1981): *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, España, Civitas.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (2007): La regulación y la gestión del Patrimonio Histórico-Artístico durante la Segunda República (1931-1939). *Revista Electrónica de Patrimonio Histórico e-rph*, (1), 50-95.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (1971): *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, Madrid, España, Tecnos.
- GÓMEZ ROJO, M. E. (2003): Líneas históricas del derecho urbanístico con especial referencia al de España hasta 1936. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos (Sección Historia del Derecho Europeo)*, (25), 93-146. <http://dx.doi.org/10.4067/S0716-54552003002500004>
- NUÑEZ GRANÉS, P. (1920): *El problema de la urbanización del Exrarradio de dicha Villa desde los puntos de Vista técnico, económico, administrativo y legal*, Madrid, España, Imprenta Municipal del Ayuntamiento de Madrid.
- ORDUÑA PRADA, M. (2001): Posada Herrera y el proyecto de Ley de Ensanche de 1861. En *Posada Herrera y los orígenes del derecho administrativo español: I Seminario de Historia de la Administración* (pp. 279-296). Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R. & LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (2016): *Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico*, Madrid, España, Marcial Pons, 15ª edición.
- PAREJO ALFONSO, L. (1979): *La ordenación urbanística. El período 1956-1975*, Madrid, España, Montecorvo.
- _____(1996): Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 28(107-108), 149-166. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84123>
- PERALES MADUEÑO, F. (1996): La primera reforma de la Ley del Suelo: 1956-1975. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 28(107-108), 101-126. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84121>
- SERRANO GUIRADO, E. (1965): *Planificación territorial y planificaciones sectoriales*, Madrid, España, Ministerio de la Vivienda, Secretaría General Técnica, número 20 de la serie Conferencias, Discursos y Estudios Monográficos.

7. Referencias normativas

- Real Orden de 25 de julio de 1846 sobre planos geométricos de poblaciones.
- Reales Órdenes de 10 y 16 de junio de 1854 por las que se fijan, respectivamente "Reglas que deben observarse en los expedientes de construcción de casas en Madrid" y "Trámites en los expedientes de alineaciones de calles y plazas".
- Real Orden de 30 de noviembre de 1857 sobre obras en las casas de Madrid (sustituida por la Real Orden de 6 de febrero de 1863 y Real Orden de 12 de marzo de 1878).
- Proyecto de ley de Posada Herrera 1861 sobre Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras Mejoras de las Poblaciones.
- Ley de 29 de junio de 1864 "fijando las reglas que han de observarse en las Obras para el Ensanche de las Poblaciones".
- Ley de 22 de diciembre de 1876 de ensanche de poblaciones.
- Ley de 26 de julio 1892 sobre reforma del régimen general de ensanche de 1876 para Madrid y Barcelona, y de saneamiento y mejora interior de 1895.
- Proyecto de Ley de Sánchez Guerra de 1914.
- Real Decreto-ley de 8 de marzo de 1924 por el que se aprueba el Estatuto Municipal (Estatuto Municipal de Calvo Sotelo).
- Real Decreto de 23 de agosto de 1924 aprobando el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales.
- Real Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926, sobre protección, conservación y acrecimiento de la riqueza artística ("Decreto Callejo")
- Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945
- *Code de l'Urbanisme* de 26 de julio de 1954
- *Legge urbanistica* núm. 1150/1942, de 17 de agosto,
- Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana.
- Ley 194/1963, de 28 de diciembre, aprobando el I Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1964-1967.
- Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.
- Decreto 1006/1966 de 7 de abril de 1966 por el que se aprueba el Reglamento de Reparcelaciones de suelo afectado por planes de Ordenación Urbana.

- Ley 1/1969, de 11 de febrero (texto refundido aprobado mediante Decreto 902/1969, de 9 de mayo) aprobando el II Plan de Desarrollo Económico y Social.
- Ley 22/1972, de 10 de mayo, aprobando el III Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1972-1975.
- Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- 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.
- Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
- Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- Real Decreto-Ley 16/1981 de 16 de octubre, de adaptación de planes generales de ordenación urbana.

7. Listado de Acrónimos/Siglas

LS	Ley del Suelo
RP	Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
SSTS	Sentencias del Tribunal Supremo
TRLS	Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, N^o 214, invierno 2022

Págs. 837-856

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.214.3>

CC BY-NC-ND



El urbanismo de la Transición en Sevilla: otro modo de entender la intervención en la ciudad

Victoriano SAINZ-GUTIÉRREZ

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio
Universidad de Sevilla

Resumen: En el contexto del debate actual sobre la renovación del planeamiento, el artículo examina la singular experiencia vivida por el urbanismo sevillano durante los años de la Transición democrática, deteniéndose en ciertos aspectos de la política urbanística de la corporación salida de las elecciones municipales de 1979. En particular, se analizan las decisiones tomadas en relación con el modo de emplear las figuras de planeamiento, tanto en la ciudad histórica como en la periferia: desde la renuncia a revisar el Plan General vigente, limitándose a su adaptación a la Ley del Suelo de 1975, hasta la apuesta por redactar un amplio abanico de figuras de planeamiento de desarrollo, concebidas para transformar partes concretas de la ciudad. Ese entendimiento de la ciudad desde sus partes y el carácter aparentemente heterodoxo del uso de los planes pueden constituir un estímulo para la práctica urbanística contemporánea, tan necesitada de repensar los instrumentos de intervención en la ciudad.

Palabras clave: Planeamiento urbano; Transición democrática; Ciudad por partes; Sevilla.

The urban planning during the Transition to democracy in Seville: an alternative way of understanding urban interventions

Abstract: In the context of current debate on the renewal of urban planning, the paper examines the unique experience lived by Sevillian urbanism during the years of the Transition to democracy,

Recibido: 14.11.2021; Revisado: 17.02.2022

Correo electrónico: vsainz@us.es; N^o ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8125-5333>

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

focusing on certain aspects of the urban policy carried out by the Municipal Council elected in 1979. Particularly, the decisions taken on how to use the types of urban planning are analyzed, both in the historic city and in the periphery: from the resignation to reviewing the General Plan in force, limiting itself to its adaptation to the Land Use Act of 1975, up to the commitment to draft a wide range of partial development master plans, conceived to transform specific parts of the city. This understanding of the city by parts and the apparently heterodox nature of the use of urban planning instruments can constitute a stimulus for contemporary urban practice, so much in need of rethinking the instruments of intervention in the city

Keywords: Urban planning; Transition to democracy; City by parts; Seville.

1. Introducción

El actual debate en torno al agotamiento de un determinado modelo de Plan General de Ordenación Urbana y a las posibles alternativas para su redefinición se ha venido desarrollando no sólo en un marco estrictamente disciplinar (BAÑO, 2017; BENABENT, 2019; GÓRGOLAS, 2021), sino que ha alcanzado también al ámbito propiamente normativo. De hecho, la nueva ley urbanística andaluza Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA), recientemente aprobada¹, propone desactivar el estricto nivel de jerarquía de los planes que había venido siendo un rasgo común de la legislación urbanística española y que ya fue objeto de abiertas y duras críticas durante los años setenta y ochenta, en el contexto de la formación de lo que se denominó un “urbanismo urbano” (SOLÀ-MORALES & PARCERISA, 1987).

Es por eso que visitar ahora las desprejuiciadas experiencias que precedieron a aquella generación de Planes Generales, planteados con un enfoque netamente municipalista y una decidida voluntad de hacer comprensibles para la ciudadanía unas decisiones técnicas a menudo abstrusas, puede servir como punto de partida para una reconsideración de lo que nuevamente está en juego y para, con una mirada desapasionada y crítica, aprender de los aciertos y los errores de aquel momento. Ciertamente, la situación actual está caracterizada por otros factores, pero hay algo que entonces no faltó y de lo que estamos necesitados hoy: la valentía para poner en marcha unos procesos de planeamiento altamente experimentales en un momento de renovación disciplinar.

Toda vez que existen ya estudios de conjunto para ese período (SAINZ, 2006), recientemente

profundizados en relación con contextos urbanos específicos (SAMBRICIO & RAMOS, 2019; FERNÁNDEZ & SANTOS, 2020), se propone aquí centrar la atención en un caso particular poco analizado hasta la fecha: el del urbanismo sevillano de la Transición. El interés de un caso como el de Sevilla remite precisamente al modo en que se emplearon los instrumentos de planeamiento durante los años del primer Ayuntamiento democrático (1979-83), con el fin de agilizar la intervención en determinados puntos de la ciudad tanto en el centro histórico como en la periferia.

Aquella experiencia vino precedida por el trabajo de una joven generación de arquitectos que, al calor del influjo de la cultura italiana, desarrolló una relevante labor de estudio y crítica de los problemas urbanos de Sevilla a lo largo de los años setenta (SAINZ, 2019b). Una actitud en cierta medida semejante se dio también en otras ciudades españolas durante los años finales del franquismo y de comienzos de la Transición a la democracia, pero en cada una de ellas tuvo perfiles específicos, de acuerdo con los problemas concretos de cada ciudad y con la formación previa de los protagonistas de aquellas experiencias. En este sentido, la singularidad del caso sevillano es examinada aquí desde el punto de vista de su actitud en relación con el planeamiento, por el interés que ese examen puede tener para los debates contemporáneos.

No obstante, aun cuando el trabajo aquí recogido pretenda de algún modo terciar en la actual discusión en torno a la figura del Plan General, se ha llevado a cabo con una metodología de carácter básicamente historiográfico, tratando de presentar de manera ordenada la sucesión de hechos que marcaron el desarrollo de un neto cambio de rumbo en relación con el modo de utilizar el planeamiento urbano en la capital

¹ Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía. Boletín Oficial de

la Junta de Andalucía (BOJA, 3-XII-2021).

andaluza durante los años de la Transición. Se han examinado para ello los diferentes planes que se citan en el texto y que se encuentran depositados en el archivo de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, donde han podido consultarse, así como otros documentos que fueron hechos públicos por el primer Ayuntamiento democrático para explicitar su política urbanística y la bibliografía secundaria que existe en torno al arco temporal que media en el Plan General de 1963 y el de 1987.

2. La descomposición del modelo urbano y la respuesta ciudadana

Si el importante crecimiento poblacional experimentado por Sevilla la primera mitad del siglo XX, en que pasó de tener unos 148 000 habitantes en 1900 a contar unos 376 000 en 1950, estuvo marcado sobre todo por la inmigración proveniente de las provincias colindantes, el crecimiento habido durante los años sesenta, en que incorporó unos 100 000 habitantes hasta alcanzar los 545 000 en 1970, se debió principalmente al crecimiento vegetativo de la población existente (GONZÁLEZ, 1975, pp. 32-33). Esa tónica de crecimiento moderado continuaría en la década siguiente hasta llegar a los 645 000 habitantes en 1981, en que el crecimiento pasó a producirse sobre todo en el entorno metropolitano de Sevilla, llegándose a un tope poblacional en el territorio municipal que en adelante no superará los 700 000 habitantes.

Configurada ya desde la inmediata posguerra como una ciudad de servicios, Sevilla pugnó por alcanzar la industrialización que supuestamente debía corresponder a su condición de capital del suroeste español; sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por el Estado para crear un cierto tejido industrial en los años cuarenta y cincuenta con empresas vinculadas al Instituto Nacional de Industria (INI) y de la concesión en los años sesenta de un “polo de desarrollo industrial”, los resultados no fueron los esperados (ARENAS, 1995, pp. 37-83) y no pasó de ser una ciudad agro-mercantil en la que el sector de la construcción fue adquiriendo un progresivo protagonismo, lo que la hizo particularmente sensible

a las crisis periódicas debido a la debilidad de una estructura económica que no consiguió la pujanza que hubiera necesitado para convertirla realmente en una gran ciudad; de hecho, a finales de los años sesenta comenzaba de nuevo a rezagarse su renta per cápita respecto a la media nacional.

En esos años se puso de manifiesto con particular crudeza la incapacidad de Sevilla para hacer frente a sus problemas urbanos. El empeño por resolver a toda costa al problema de la vivienda condujo a “un intenso desarrollo irreflexivo, en el que únicamente se atendía a la consecución de ciertas metas cuantitativas y no se consideraban los graves problemas que a la larga podían acarrear las improvisaciones del momento” (MARÍN, 1980, p. 103). De este modo, continuando con la que había sido la estrategia de crecimiento urbano seguida durante buena parte de los años cincuenta, la ciudad volvió a propiciar la aparición de grandes operaciones residenciales situadas al margen de lo previsto en el planeamiento general vigente, aprobado en diciembre de 1962.

El Plan General de 1963² había optado por un modelo que intentaba tener presente la geografía del lugar sobre el que la ciudad se asienta, rompiendo con la isotropía territorial a la que conducía el sistema de anillos y ejes radiales propuesto en el anterior Plan General, el de 1946. La recuperación de la directriz lineal que el cauce del río parecía imponer al crecimiento de la ciudad y la propuesta de una organización urbana basada en la nucleación, que establecía unidades vecinales de diversas categorías con sus correspondientes dotaciones, estaban entre las principales innovaciones del Plan General, que por lo actualizado de su discurso hay que considerarlo entre los planes más interesantes de su generación.

Además, su memoria de ordenación presentaba otro objetivo fundamental:

“Orientar el crecimiento de Sevilla hacia un núcleo no superior al millón de habitantes, localizando la población excedente en organizaciones autónomas exteriores”, considerando “imprescindible extender la influencia urbanística de Sevilla a los pueblos próximos para poder realizar una ordenación conjunta a través de un plan regional” (AYUNTAMIENTO DE SEVILLA, 1964, pp. 16 y 18)³.

² El Plan General, aprobado definitivamente en diciembre de 1962, entró en vigor en febrero de 1963 con la publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE); de ahí que sea conocido indistintamente como el Plan de 1962 o de 1963. Para un análisis de las propuestas de ese Plan puede verse SAINZ & LERDO DE TEJADA, 2014.

³ Esa idea constituía un lugar común en la teoría del planeamiento anglosajón de la época: “La teoría del desarrollo urbano “satélite” lleva implícita la idea de que existe un tamaño ideal para una ciudad o, por lo menos, una escala más allá de la cual no puede proporcionar a sus habitantes una existencia satisfactoria” (SHARP, 1959, p. 76).

La redacción de éste, iniciada a mediados de los años sesenta, aparecía, por tanto, como la consecuencia natural de la primera de las opciones metodológicas planteadas por el Plan General: la fijación de un límite al crecimiento poblacional de Sevilla y la consiguiente remisión a un Plan Comarcal que ordenase el modo en que la población excedente habría de distribuirse sobre el territorio circundante (SAINZ, 2010).

Sin embargo, la desvirtuación del modelo contenido en aquel Plan General había comenzado poco después de su entrada en vigor, con la concesión a Sevilla del “polo industrial” en 1964, cuya localización ignoró por completo los suelos industriales definidos por el planeamiento urbanístico sevillano. Como también sucedió con las restantes actuaciones de ese tipo repartidas por la geografía nacional, que sólo parecían atender a la promoción del desarrollo económico, la determinación de un área de 174 km², a caballo entre los términos municipales de Sevilla, Dos Hermanas y Alcalá de Guadaíra, no tuvo en cuenta las previsiones de la planificación física vigente, máxime en un ámbito como el de la capital andaluza que aún no había puesto en marcha ninguna figura de planeamiento territorial; ciertamente, como acabamos de señalar, lo haría poco después, pero el citado Plan Comarcal no pasaría de la fase de Avance.

Aquello no era más que el comienzo de las múltiples desavenencias entre las diferentes políticas impulsadas desde los organismos estatales. Con la aprobación del I Plan de Desarrollo Económico y Social (1964-67) se enfrentaron

“Dos líneas directivas emanadas de la política de la Comisaría del Plan de Desarrollo, por un lado, que sólo atendía a propulsar la industrialización, y del Ministerio de la Vivienda (concretamente de la Dirección General de Urbanismo), por otro, que veía amenazada su paciente labor de muchos años anteriores” (DE TERÁN, 1978, p. 401).

Pero pronto, movida por razones de eficacia, sería la propia Gerencia de Urbanización del Ministerio la que empezara a impulsar actuaciones al margen del planeamiento vigente, por más que intentase salvar las apariencias con un pretendido respeto —más formal que real— del mismo, hasta llegar al célebre Decreto-Ley de 1970 sobre actuaciones urbanísticas urgentes, que terminaría de quebrar el sistema creado por la Ley del Suelo de 1956.

En el caso de Sevilla, el Plan General de 1963 había previsto, siguiendo lo teorizado por la doctrina urbanística anglosajona, un modelo urbano basado en la nucleación de los nuevos crecimientos, a los que el planeamiento de desarrollo debería servir de soporte, con el fin de hacer posible una ciudad equipada y subcentralizada (Fig. 1).



FIG. 1/ Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla (1963). Plano de nucleación

Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla

Así lo explicaba al pleno municipal, un año después de que se aprobara el Plan General, el concejal de Urbanismo, Rodrigo Medina, advirtiendo a la vez que, como ya había sucedido en el pasado, cabía la posibilidad de que todos esos instrumentos de planificación quedaran en papel mojado:

“Por tanto —dijo—, si no cambiamos de postura, e incluso de manera de pensar, el desuso e incumplimiento del Plan General abrirá anchas puertas a la arbitrariedad y al desconcierto, y si a ciencia y paciencia permitimos la consumación de los hechos al margen de sus prescripciones, muy pronto el futuro de nuestra ciudad nos acusará a todos por igual, ya que pondrá de manifiesto nuestra negligencia ante la presión de determinados grupos e intereses” (ABC, edición de Sevilla, 27-II-1964, p. 31).

Aquel discurso, íntegramente reproducido por la prensa local, resultó en gran medida profético de lo que iba a suceder. De hecho, los Planes Parciales aprobados a lo largo de los años sesenta, incluidos los de iniciativa pública, a menudo desatendieron las exigencias de espacios libres y equipamientos establecidos desde el Plan General, incrementando la capacidad residencial de los suelos a urbanizar con el argumento de la urgente necesidad de viviendas. De otra parte, como era habitual, la intervención de

la iniciativa privada, que vino propiciada por las facilidades económicas dadas por la legislación en materia de vivienda ya desde los años cincuenta (LORDÉN, 2003), se llevaría a cabo en aquellos puntos de la periferia donde no eran necesarios fuertes desembolsos para la construcción de infraestructuras y que tenían la accesibilidad resuelta, permitiendo así una mayor rentabilidad de la operación. En conjunto, se produjo un notable incremento en la edificabilidad permitida por los Planes Parciales respecto a lo previsto por el Plan General, sacrificando en gran medida “el equilibrio urbano y la calidad de vida de la colectividad a los intereses económicos privados” (MARTÍN, 1996, p. 208).

Así, esa permisividad municipal, considerada por Medina como uno de los mayores peligros para un desarrollo ordenado de la capital andaluza, acabaría desvirtuando por completo el modelo propuesto por el Plan General. Fue la iniciativa privada la que actuó como punta de lanza en la ruptura efectiva del modelo, al acometer la construcción del denominado Parque Alcosa⁴, una promoción de 10000 viviendas de protección oficial situada en un suelo rústico junto a la entrada de la carretera nacional IV, a modo de ciudad-satélite (FIG. 2). Esa operación, iniciada en 1969, venía a coincidir con la



FIG. 2/ El Parque Alcosa en construcción (1977)

Fuente: Instituto de Estadística y Cartografía de la Junta de Andalucía

⁴ ALCOSA era una inmobiliaria creada en 1965 por el promotor levantino Alfredo Corral Cervera, para llevar a cabo

una operación similar a la sevillana en Alfajar, un municipio de la Huerta Sur de Valencia.

delimitación en sus inmediaciones del que se llamó polígono Aeropuerto, llevada a cabo por la Gerencia de Urbanización del Ministerio de la Vivienda con el propósito declarado de atender a la necesidad de vivienda social existente en Sevilla⁵.

Tampoco en este caso, aunque la iniciativa fuese pública, la actuación tenía acomodo en lo diseñado por el Plan General y, de hecho, habida cuenta de su tamaño⁶, suponía una ruptura completa con cuanto en éste se había previsto. Desde el punto de vista de la gestión, lo dispuesto era la expropiación de los terrenos, pero la demora en su aprobación propició diversos cambios de manos en la propiedad de los mismos con vistas a rentabilizar su puesta en carga, una vez urbanizados; así, pocos meses más tarde, se acordaba el paso del sistema de expropiación al de compensación mixta, algo que ya había sido contemplado al aprobarse el proyecto expropiador⁷. No obstante, y a pesar de tratarse de una zona de actuación inmediata para la ejecución del Plan Nacional de la Vivienda (1961-76), el inicio efectivo de la operación se demoraría aún bastante tiempo (MARTÍN, 1996, pp. 287-294).

El retraso en la ejecución de aquella discutible intervención propició que apareciera una creciente presión social en contra de lo que fue visto como una iniciativa que había devenido puramente especulativa, conforme a un entendimiento de la planificación como mera *coordinación* o *compromiso*; “compromiso —se afirmó por entonces— de que los comensales del banquete del suelo y de la construcción [encontrasen] bien dispuesta la mesa de los accesos, de los desagües [...] y de las estaciones” (SOLÁ-MORALES, 1973, p. 110). La contestación se canalizó, como fue habitual en los años finales del franquismo, a través de los colegios profesionales, las asociaciones de vecinos y un sector de la prensa local, y llegó a concretarse con ocasión de la información pública del planeamiento de desarrollo que debía servir para hacer operativa la propuesta.

Los respectivos Planes Parciales se aprobaron en el verano de 1976 y con ese motivo el Colegio de Arquitectos presentó un recurso sobre la base de un informe elaborado el año anterior por su Centro de Estudios y Servicios (CEYS), que había servido para presentar las pertinentes alegaciones. De hecho, uno de ellos hubo de ser reformulado, pues en febrero de 1977 se aceptó que las edificaciones proyectadas estaban demasiado cerca de la cabecera del aeropuerto de San Pablo y no respetaban las servidumbres establecidas por la legislación aeronáutica⁸. En el interin se habían tramitado los proyectos de urbanización correspondientes a los Planes Parciales que no estaban sujetos a modificaciones; sin embargo, la construcción de las viviendas sólo se iniciaría gracias a un convenio suscrito por el Ayuntamiento y las respectivas juntas de compensación, que fue aprobado *in extremis* en 1980 por el primer gobierno municipal democrático⁹.

Mayor fortuna tendría la respuesta civil suscitada por la otra gran operación inmobiliaria promovida por la Administración central en esos mismos años: las Actuaciones Urbanísticas Urgentes (ACTUR) de la Cartuja, delimitado en 1971. Asociada a la obra hidráulica conducente a la ejecución de la última de las cortas practicadas en el Guadalquivir a su paso por Sevilla con objeto de defenderla de las riadas (MORAL 1991, pp. 361-375), la actuación se enmarcaba en las ACTUR previstas mediante el Decreto-Ley hecho público en 1970, con las que

“... se consumaba, de forma harto espectacular y explícita, el desinterés de la Administración por el planeamiento como garantía de coherencia territorial global, y su sustitución por una suma de acciones sectoriales, más o menos inconexas, entre las cuales, también sectorialmente, se inscribía la del Ministerio de la Vivienda” (DE TERÁN, 1978, p. 545).

Una vez aprobado a comienzos de la década de 1970 el proyecto de la corta de la Cartuja, el Ayuntamiento de Sevilla, forzado por su situación de insolvencia, aceptó en mayo de 1973 la más

⁵ Decreto 2051/1969, de 24 de julio, sobre delimitación del polígono residencial “Aeropuerto”, de Sevilla (BOE, 20-IX-1969).

⁶ El polígono tenía una superficie de casi 800 hectáreas, en las que estaba prevista la construcción de algo más de 30 000 viviendas.

⁷ Orden de 30 de julio de 1975, por la que se aprueba el proyecto de expropiación del polígono “Aeropuerto”, de Sevilla (BOE, 29-IX-1975); Orden de 8 de noviembre de 1975, por la que se acuerda el cambio de sistema expropiatorio por el de compensación mixta en el polígono “Aeropuerto”, de Sevilla (BOE, 10-XII-1975).

⁸ Orden de 19 de noviembre de 1977, por la que se considera cumplimentada la condición impuesta para la efectividad del Plan Parcial nº 4 del polígono “Aeropuerto”, de Sevilla (BOE, 4-I-1978).

⁹ El alcalde andalucista Luis Uruñuela, presionado por el Instituto Nacional de Urbanización (INUR), consiguió aprobar el convenio con los votos de UCD, enfrentándose con ello a los otros partidos de izquierda, que eran sus socios en el gobierno municipal. Ese acuerdo vino precedido de un intenso y agrio debate en los meses anteriores en relación con el que fue llamado “polígono de la discordia”.

económica de las soluciones estudiadas por el Ministerio de Obras Públicas, consistente en verter las tierras resultantes de la excavación del nuevo cauce sobre el antiguo, aterrando así el meandro de San Jerónimo, como ya había sucedido tiempo atrás con el de los Gordales. A ello se añadió una dudosa operación urbanística, que resucitaba una vieja idea barajada en los años sesenta: la de crear un nuevo núcleo urbano de grandes dimensiones en las proximidades de Sevilla. Para la ordenación de la Cartuja, al delimitarse el área de actuación del ACTUR¹⁰, se fijó una edificabilidad máxima para el conjunto de la operación, que debía desarrollarse a través del planeamiento correspondiente.

En el verano de 1975 dieron comienzo las obras de la corta (FIG. 3), y ello movió al Colegio de Arquitectos a idear una exposición que abrió sus puertas a finales de junio de 1976, con el fin de denunciar la agresión patrimonial que significaba el aterramiento del meandro del río y el carácter especulativo de la operación urbanística que se estaba planeando. Se trataba de movilizar a los colectivos ciudadanos contra una actuación presentada por la Administración como un hecho consumado. Las asociaciones de vecinos reaccionaron haciendo público un comunicado en el que se sumaban a lo solicitado por el Colegio de Arquitectos y unas semanas más

tarde un colectivo de artistas llevó a cabo una exposición de pinturas sobre el entorno de la Cartuja, en cuya inauguración aprovecharon para reiterar los aspectos negativos de las obras que estaban en marcha.

Tanto la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir como el Ministerio de la Vivienda hicieron públicas sendas declaraciones, con las que intentaban responder a los arquitectos manifestando, de una parte, que la exposición del CEYS contenía afirmaciones urbanísticas sin fundamento y, de otra, que aún no se habían aprobado los correspondientes Planes Parciales en los que se habría de sustanciar la ordenación urbana propuesta y, por tanto, no estaba concretado el número de viviendas que se iban a construir. El Colegio de Arquitectos, a su vez, elaboró una larga nota en la que contestaba a la Confederación, solicitando de las Administraciones responsables de los diversos aspectos del proyecto "una política informativa de 'luz y taquígrafos' en éste y otros trascendentales temas para el futuro de Sevilla y de Andalucía".

El valor patrimonial y paisajístico del meandro de San Jerónimo fue defendido en los más diversos foros (MENDOZA & RUESGA, 1979) y, finalmente, en 1977 el Ayuntamiento solicitó que se mantuviera y un tiempo después se definió una



FIG. 3/ Inicio de las obras de la corta de la Cartuja (1977)

Fuente: Instituto de Estadística y Cartografía de la Junta de Andalucía

¹⁰ Decreto 3003/1971, de 25 de noviembre, por el que se delimita el área de actuación de la Cartuja de

Sevilla (BOE, 14-XII-1971).

solución técnica que atendía la petición municipal. La contestación ciudadana había servido para evitar que desapareciera un tramo del cauce histórico del río y para detener —al menos momentáneamente— la urbanización de los terrenos sobre los que luego se emplazaría la Exposición Universal de 1992. Y es que su carácter público sirvió a la Administración central para zanjar el debate local sobre la viabilidad de un evento de esa naturaleza en una ciudad como Sevilla y sobre el modelo más idóneo para su localización. Pero en los años setenta esta cuestión aún no se había planteado; entonces los temas objeto de debate eran otros.

3. La adaptación del Plan General a la nueva Ley del Suelo

Una versión revisada de la Ley del Suelo fue aprobada en mayo de 1975, y en ella se establecía que los Planes Generales vigentes debían adaptarse a lo establecido en el nuevo texto normativo dentro de los cuatro años siguientes a su entrada en vigor. En el caso de Sevilla, ese mismo año se aprobaba definitivamente el Avance del Plan Comarcal presentado en 1974, una vez realizadas las modificaciones solicitadas por el Ministerio de la Vivienda (SAINZ, 2010, p. 240). Parecía, pues, llegado el momento de revisar un Plan General que, como acabamos de ver, había quedado superado por los acontecimientos, con el fin de establecer un nuevo modelo de ordenación que tuviese en cuenta el nuevo contexto territorial en el que, por la fuerza de los hechos, Sevilla se hallaba inmersa.

De hecho, cuando Fernando Parias, alcalde desde junio de 1975, realizara ante el pleno municipal un balance de su primer año de gestión, señalaría entre los retos inmediatos la revisión del Plan General, considerando la problemática que planteaba Sevilla como área metropolitana y su acomodo en el esquema director del Plan Comarcal. A tal fin se decidió comenzar adaptando el Plan General vigente a la nueva Ley como primera fase del proceso de revisión. No quedaba claro, sin embargo, el motivo de este modo de proceder, máxime cuando la convocatoria del concurso para adjudicar el encargo establecía un plazo máximo de seis meses para su realización¹¹. Desde el punto de vista conceptual parecía más

lógico iniciar directamente la revisión, como ya se había hecho en 1960 con el Plan anterior, cuya formulación también vino exigida por la publicación de la Ley del Suelo de 1956.

En cualquier caso, la respuesta ciudadana no se hizo esperar y tanto los partidos políticos de izquierdas como un significado colectivo de jóvenes arquitectos solicitaron al alcalde la suspensión del concurso para evitar la creación de situaciones irreversibles que pudieran condicionar el futuro urbanístico de la ciudad. A su juicio, se debía esperar a tener un consistorio elegido democráticamente para que fuera éste el que pusiera en marcha la revisión del Plan; con carácter previo —advertían— habría que adaptar el planeamiento de desarrollo vigente, que por lo general incumplía la reserva de suelo para espacios verdes prevista en la Ley. Estaban adelantando con ello lo que sería luego un punto básico de la estrategia urbanística planteada por la corporación salida de las elecciones municipales de 1979: actuar en las “partes” antes que en el “todo”¹².

Como era de prever, el concurso siguió adelante y la adaptación fue encargada a la consultora madrileña Planydes en febrero de 1978¹³, pero el alcalde hubo de aceptar como un hecho incontrovertible que en aquellos años “una pujante sociedad civil [hizo] su aparición, canalizada especialmente a través de *El Correo de Andalucía*, para exigir que todos los ciudadanos [tuvieran] derecho a opinar sobre los asuntos públicos” (MÉNDEZ, 2012, p. 136). Se acordó, pues, crear una comisión donde habría una representación de partidos políticos, colegios profesionales y asociaciones de vecinos, junto a otros entes institucionales mayoritariamente de carácter sectorial. Sus reuniones sirvieron de cauce para acordar criterios orientativos para los redactores del documento técnico, cuyo trabajo no comenzó hasta pasado el verano.

Los arquitectos que estaban en el comité representando a su Colegio profesional sostuvieron que la adaptación, como documento intermedio entre el Plan vigente y su revisión, debía limitarse a tomar medidas imprescindibles que no fueran perjudiciales para la ciudad ni hipotecaran su futuro. Unos meses más tarde, en mayo de 1979, el equipo redactor entregó el preceptivo Avance de planeamiento y la correspondiente propuesta de medidas cautelares. En

¹¹ La convocatoria del concurso para la adaptación se hizo pública en julio de 1977, pero fue recurrida por un defecto de forma y hubo de publicarse nuevamente en octubre, una vez subsanado éste.

¹² De hecho, fue Javier Queraltó, luego concejal del primer

Ayuntamiento democrático sevillano, quien actuó como portavoz de ese colectivo de arquitectos.

¹³ Planydes estaba dirigida por el arquitecto andaluz Pedro Pérez-Blanco y se encargó de la redacción de numerosos Planes Generales en toda España en esos años.

el siguiente pleno municipal, con el consenso de todos los grupos políticos de la nueva corporación recién salida de las urnas, se acordó proceder a la información pública del Avance y aprobar las medidas cautelares pertinentes hasta la efectiva adaptación del Plan General¹⁴.

Con el fin de visualizar el cambio político operado y de facilitar la participación pública, se estableció que la exposición pública del Avance se produjera en los distritos municipales, subrayando en cada uno de ellos de manera especial las cuestiones que afectaban de manera particular a sus ciudadanos. La edición de un folleto que contenía los contenidos básicos del Avance y la presencia de técnicos municipales en los distritos intentaban estimular que se presentara el mayor número posible de sugerencias, para mejorar y enriquecer el Plan. Así lo señalaba el concejal de Urbanismo, Víctor Pérez Escolano, al afirmar que “no hay posibilidad de transformar nuestra ciudad si no es a través de un planeamiento sustentado en la participación ciudadana” (PÉREZ, 1979, pp. 5-6).

El proceso se cerró con la elaboración por parte de Planydes de un documento de adaptación del Plan, que fue aprobado inicialmente, con algunas modificaciones, en julio de 1980. Inmediatamente comenzó un período de información pública de cuatro meses, durante el cual se presentaron numerosas alegaciones de muy diverso cariz que, en conjunto, confirmaron la necesidad de un replanteamiento de fondo de toda la estrategia del Plan. De ahí que a finales de año el Ayuntamiento decidiera elaborar un nuevo documento de adaptación, que debería ser redactado por los propios servicios municipales, creando a tal fin un Gabinete de Planeamiento Urbanístico para el cual se contrataron diversos técnicos que deberían, entre otras cosas, ocuparse de su redacción.

¹⁴ De las medidas relativas a la ciudad histórica, que fueron las más abiertamente polémicas de todas las que se adoptaron en aquel programático pleno municipal, se hablará más adelante.

¹⁵ Bernardo Ynzenga se había formado como arquitecto en Madrid, donde se graduó en 1963. Tras ampliar estudios en Estados Unidos, había trabajado como urbanista en Latinoamérica hasta 1973. A su regreso a España ejerció como director técnico de planeamiento del Área Metropolitana de Madrid (1975-77) y luego fue nombrado director general de Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas (1977-79). En el momento de realizar el informe para Sevilla se hallaba redactando el Plan General de Valladolid.

¹⁶ Ese “urbanismo remedial” era una de las posibles versiones del planeamiento entendido como negociación política

Además, el Ayuntamiento encargó un informe complementario sobre el estado del planeamiento sevillano a un experto independiente, eligiéndose para ello al urbanista Bernardo Ynzenga¹⁵. En mayo de 1981 Ynzenga entregó su dictamen, que sirvió como punto de partida para la elaboración de un Documento de Política Urbana aprobado por el pleno municipal dos meses más tarde. Ese Documento, redactado por el recién creado Gabinete de Planeamiento, sirvió para sentar las bases de un nuevo modo de operar que respondía a lo que en los medios especializados de la época dio en llamarse “urbanismo remedial”, centrado en un reequipamiento de los barrios tendente a detener los procesos de segregación socio-espacial que tan visibles resultaban en la Sevilla de los años setenta¹⁶.

En el citado Documento se lee que esa ciudad segregada había nacido “desposeída de la necesaria complejidad para asumir dentro de sus propios límites las transformaciones necesarias para su estabilización”; por eso, la “estabilización” de las distintas partes que componían la ciudad debía ser un objetivo fundamental para la nueva versión de la adaptación del Plan General, algo que sólo era posible alcanzar “mediante su integración funcional, espacial y, en consecuencia, social” (Gabinete de Planeamiento de Sevilla, 1981, pp. 12-13)¹⁷. En este contexto adquirieron una relevancia particular los mecanismos de gestión, que permitirían que el Plan estuviese al servicio de la intervención, y no al revés, supuesta una actuación municipal mucho más directa y dinámica que la de los Ayuntamientos del franquismo. La reparcelación discontinua, ya utilizada en otras ciudades, devino así en una herramienta clave para la gestión del suelo urbano (BALBONTÍN, 1984).

Se procedió, pues, a redactar un documento modificado de la adaptación del Plan General que pretendía adelantar al máximo las soluciones a los temas no conflictivos, dejando al margen los restantes temas hasta el momento de la revisión.

sobre conflictos urbanos puntuales, que intentó en los albores de la Transición a la democracia dar una salida institucionalizada a las reivindicaciones ciudadanas canalizadas a través de los movimientos sociales urbanos. Quizá la experiencia madrileña de los Programas de Actuación Inmediata (PAI) fuera el mayor exponente de ese planeamiento concebido de abajo a arriba (DE TERÁN, 1981; YNZENGA, 1981; EZQUIAGA, 1989).

¹⁷ Subyacía en ese planteamiento tanto el entendimiento rossiano de la “ciudad por partes” como la idea lefebvriana del “derecho a la ciudad”, que fueron referentes destacados del urbanismo español de la época; a ellos habría que unir una decidida apuesta por la “austeridad” contra el despilfarro urbano desarrollista, en línea con el pensamiento de Campos Venuti.

Afirmaban sus redactores:

“Esta manera de proceder, posponiendo las cuestiones no clarificadas, no debe entenderse como voluntad de entorpecimiento, sino, al contrario, con una intención de facilitar la ‘liberación’ de suelo en aquellas cuestiones ya controladas por el planeamiento” (Gabinete de Planeamiento de Sevilla, 1981, p. 10).

El modificado de la adaptación se aprobó inicialmente en diciembre de 1981 y, tras el período de alegaciones, provisionalmente por el Ayuntamiento en julio de 1982 y definitivamente por la Junta de Andalucía en octubre de ese mismo año¹⁸.

Así pues, la decisión adoptada por el gobierno municipal había sido la de continuar con el procedimiento administrativo ya iniciado por la anterior corporación municipal pre-democrática, reorientando la estrategia de intervención, a través de un documento de adaptación modificado que permitiera un conjunto de actuaciones a corto plazo centradas en “partes” concretas de la ciudad existente. Se reconocía, no obstante, que ese proceso no podía terminar con la adaptación, sino que, una vez culminada ésta, debería procederse “de inmediato” a la revisión (Gabinete de Planeamiento de Sevilla, 1981, p. 17). Sin embargo, la solución de continuar por la senda de la adaptación, con el fin de dar paso a intervenciones de carácter puntual, no era la única posible; cabía otra opción que también fue señalada por el informe de Ynzenga: poner fin al proceso de adaptación en marcha, procediendo inmediatamente a la revisión.

Esta posibilidad, que hubiera significado partir de una reflexión sobre la ciudad como un “todo”, fue expresamente excluida, para centrarse, en cambio, en la consideración de sus “partes”. La justificación de este planteamiento partía de la dialéctica centro-periferia como causa de la aparición de procesos de segregación urbana, que no podían ser resueltos mediante operaciones de recentralización “debido a que los fenómenos de centralidad se reproducen permanentemente como consecuencia de la aparición de valores posicionales diferenciales frente a nuevas periferias” (Gabinete de Planeamiento de Sevilla, 1981, p. 12). El entendimiento de la ciudad por partes aparecía entonces como el marco adecuado para abordar los conflictos urbanos existentes e intentar resolverlos a través de una política de estabilización de cada parte

de ciudad. Se invertía con ello el punto de vista, pues la ciudad en su conjunto pasaba a ser considerada como medio para la estabilización las partes, y no al revés.

En palabras de Pérez Escolano, se trataba con ello de “desmitificar” el planeamiento general:

“La trampa del planeamiento general, sus endiabladas tramitaciones, de revisión o de simple adaptación a la Ley del Suelo, era capaz de tener adormecido a cualquier Ayuntamiento, y más los nuevos, tan democráticos como inexpertos, a lo largo de cuatro años de ‘procedimiento administrativo’. Para Sevilla preferíamos desmitificar el Plan General [...] y abrir juego, en abanico, a todas las modalidades posibles en la escala de las llamadas ‘figuras de planeamiento’” (PÉREZ, 1981, pp. 43-44).

Este “heterodoxo” modo de emplear las figuras de planeamiento estuvo en la base de la política urbanística ensayada por el nuevo equipo de gobierno municipal, que sin renunciar al uso de los planes —al menos formalmente— los utilizó en el contexto de lo que entonces se llamó un “urbanismo de los arquitectos” (RIBAS, 1995, p. 20; FONT, 2007a, p. 297).

4. La política urbanística del primer Ayuntamiento democrático

Frente a la titubeante actitud urbanística manifestada por el equipo municipal pre-democrático sevillano¹⁹, la corporación salida de las elecciones de 1979 hizo del urbanismo uno de sus principales frentes de batalla, demostrando desde el primer momento una notable claridad de ideas, que no temió desafiar abiertamente determinados intereses particulares en su empeño por defender los intereses colectivos. Fue éste un rasgo común a muchos de aquellos Ayuntamientos, por lo general gobernados por la izquierda y caracterizados por “el clima de fuerte impregnación urbanística de la política local española de esos momentos constituyentes” (QUERO, 1990, p. 147), pero en Sevilla revisió sin duda unos perfiles del todo particulares.

Para entenderlo hay que tener en cuenta el relevante papel desempeñado por una joven generación de arquitectos sevillanos en la crítica a unos de modos de actuar en la ciudad durante los años finales del franquismo que, lejos de contribuir a

¹⁸ Resolución del consejero de Política Territorial, de 4 de octubre de 1982, por la que se aprueba definitivamente la adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla a la Ley del Suelo de 1975 (BOJA, 4-X-1982).

¹⁹ La decisión, carente de especial compromiso y justificada acudiendo a un criterio exclusivamente legal, de anteponer a la revisión del Plan General la previa adaptación a la Ley de 1975 era una clara muestra de ello.

resolver los problemas urbanos de la capital andaluza, a menudo los agravaba. Su implicación en los órganos de gestión del Colegio de Arquitectos y su activa participación en la denuncia de una política urbanística torpe y corta de miras, que parecía empeñada en la destrucción de la ciudad, hizo que se formaran un sólido criterio respecto a los pasos a dar para invertir este orden de cosas. Quizá por eso todas las formaciones políticas que obtuvieron concejales en aquellas elecciones municipales llevaban algún arquitecto en sus listas, resultando elegidos Víctor Pérez Escolano por el Partido Comunista de España (PCE), Javier Queraltó por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Vicente Sanz por el Partido Socialista de Andalucía (PSA) y Francisco Pavón por Unión de Centro Democrático (UCD). No se ha vuelto a repetir luego una situación similar en el consistorio hispalense, pero entonces resultaba algo casi natural.

Eso explica que en uno de los primeros plenos municipales se adoptaran por unanimidad un conjunto de medidas encaminadas a visibilizar el cambio que el nuevo gobierno municipal pretendía afrontar; entre ellas, la suspensión cautelar de licencias, la derogación del Plan del Casco Antiguo (PRICA) y la redacción de un nuevo Plan Especial para el centro histórico, además de la activación, como ya se ha visto, de un amplio proceso de participación ciudadana en relación con el Avance de la adaptación del Plan General. Pero aquello no fue más que la punta de lanza de una estrategia de mayor calado, que pretendía modificar por completo los fundamentos de las actuaciones urbanísticas seguidas con anterioridad, las cuales se habían venido apoyando en una concepción en gran medida burocrática del planeamiento urbano.

Esas críticas al planeamiento, provenientes en parte de la sociología francesa pero sobre todo del morfologismo italiano, fueron frecuentes en esos años, principalmente en el contexto catalán: “Cada día me parecen más sensatas las dudas sobre la remota eficacia del urbanismo, entendido como planeamiento del ámbito municipal y en los términos a que la legislación y la profesión lo han reducido”, afirmaba Oriol BOHIGAS (1981, p. 24), entonces delegado de Urbanismo del Ayuntamiento barcelonés, en un rotundo rechazo del plan y una decidida apuesta por los proyectos. Resultaba, por eso, plenamente justificado que la revista del Colegio de Arquitectos de Madrid presentara en un mismo número las actuaciones municipales promovidas en esos años en Sevilla y Barcelona, pues ambos equipos de gobierno compartían una visión similar de lo urbano (FRECHILLA, 1981).

La desconfianza ante al planeamiento se tradujo, en el caso sevillano, en una política urbanística calificada de “poco ortodoxa” por Pérez Escolano,

pero que ilustraba bien el discurso teórico emergente en aquel momento y que significó embarcarse “en lo que cabría llamar una carrera hacia la arquitectura” (PÉREZ, 1981, pp. 43-44). A este respecto, refiriéndose a la experiencia de Barcelona, habló Bohigas de la necesidad de pasar

“... de un urbanismo pretendidamente homogéneo y universal a un urbanismo múltiple y heterogéneo en las intenciones, en los métodos y en los instrumentos, que permita superar las fórmulas totalizadoras tan habituales en el planeamiento” (BOHIGAS, 1983, p. 16).

Es en este contexto en el que, como hemos visto, frente a la ilusoria tarea de ordenar ese “todo” que era la ciudad en su conjunto, en la capital andaluza también se optó por intervenir en las diferentes “partes” que la componían, comenzando por el centro histórico, considerado como “la parte sustancial de Sevilla” (PÉREZ, 1981, p. 44).

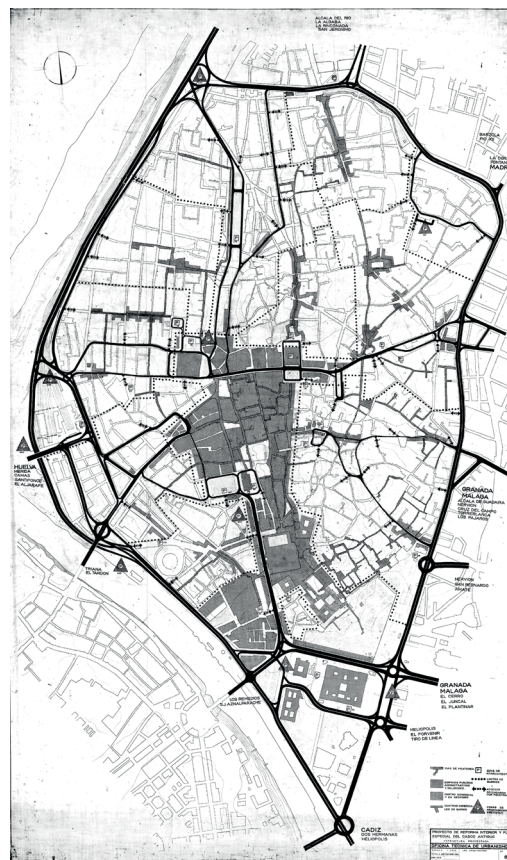


FIG. 4/ **Plan de Reforma Interior del Casco Antiguo de Sevilla (1968)**

Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla

Esa opción tenía que ver con la crítica tantas veces formulada al PRICA (FIG. 4), al que se hacía responsable de los numerosos atentados contra el patrimonio histórico de la ciudad perpetrados en aquellos años (MENDOZA, 1976; SAINZ, 2019a). Su derogación fue, por eso, una de las primeras decisiones tomadas por el nuevo Ayuntamiento democrático y vino a simbolizar de algún modo el cambio urbano que se deseaba impulsar. Para sustituirlo se contó con “la incorporación de las ideas debatidas en la última década y de los profesionales sevillanos que han apuntado con ellas la garantía de su imaginación. [...] Arquitectos para el urbanismo es la apuesta”, afirmó el concejal sevillano de Urbanismo (PÉREZ, 1981, p. 46), en lo que fue una neta declaración de intenciones.

En un año el nuevo Plan estaba terminado, siendo aprobado definitivamente en 1981 (Gabinete de Planeamiento de Sevilla, 1983). En realidad, el Modificado del PRICA era un documento de choque destinado a parar los excesos en el centro histórico, sobre la base de priorizar la puesta en valor de lo existente, utilizando el tejido edificado para hacer frente a las nuevas necesidades, de tal modo que se pudiese aprovechar el patrimonio que la ciudad ya poseía. Desde un principio se quiso evitar “la tentación de reproducir de nuevo el discurso totalizador en el ámbito del casco” (PÉREZ, 1981, p. 44); concebido, pues, como un ‘plan marco’, abierto a ulteriores concreciones, no llegó a constituir, por la urgencia con que se llevó a cabo, un punto y aparte, ni una especie de nuevo comienzo, que hubiera requerido otros medios y otro planteamiento, pero vino a significar un aldabonazo importante destinado a subrayar que hacía falta otro modo de intervenir en el casco, y sus efectos no tardarían en hacerse notar.

También aquí se quiso romper, por tanto, con la rígida jerarquía de las figuras de planeamiento, entendiendo la proyectación de la escala intermedia como la herramienta adecuada para proceder a su renovación. De ahí que casi simultáneamente se encargaran un conjunto de Planes Especiales para ámbitos concretos del casco²⁰, cuya resolución estaba pendiente o había sido intentada sin especial suerte en los años finales del franquismo. Fueron todos ellos Planes que atendían principalmente a las soluciones espaciales de los problemas específicos

planteados, desde una vuelta al urbanismo de corte proyectual que buscaba superar el ámbito de la “regulación” para entrar de lleno en el de la “acción” (SOLÁ-MORALES, 1987). Era, en cualquier caso, una estrategia de intervención que, desde el punto de vista de los arquitectos sevillanos, valía tanto para enclaves de carácter urbano, ya fueran centrales (VÁZQUEZ & DE LA PEÑA, 1981) o periféricos (ORTIZ & CRUZ, 1981), como para aquellos otros propiamente territoriales (DÍAZ RECASENS & al., 1981).

Entre los ámbitos del centro histórico sobre los que se trabajó se hallaban el sector de la Alameda de Hércules y el barrio de San Bernardo, que contaban con sendos planes municipales en marcha, pero que habían sido objeto de una amplia contestación ciudadana; el solar del antiguo mercado de la Encarnación, que había sido derribado pocos años antes; el jardín y el antiguo colegio del Valle, sobre el que pesaba la amenaza de un derribo inminente; o el entorno de la Casa de la Moneda, cuya rehabilitación integral se estaba estudiando por entonces. El estudio de esos conjuntos urbanos fue encargado a diferentes arquitectos de la joven generación recién salida de las aulas de la Escuela de Sevilla, aun cuando la responsabilidad última de la redacción de los Planes Especiales corriera a cargo de los técnicos del Gabinete de Planeamiento.

El Plan Piloto del sector Alameda-Feria tuvo como punto de partida el concurso de ideas convocado en 1978 por el Colegio de Arquitectos para plantear alternativas al Plan Especial presentado el año anterior por el Ayuntamiento, que fue objeto de una importante contestación ciudadana y que sería finalmente retirado ante el rechazo de sus presupuestos conceptuales por parte de la Comisión de Patrimonio²¹. La propuesta ganadora del concurso, presentada por un equipo liderado por Antonio González Cerdón, sirvió de base para la elaboración del primero de los Planes Especiales que desarrollaron el Modificado del PRICA; en este sentido quiso ser una especie de comprobación de la validez de sus contenidos e ideas-fuerza: concretamente, en lo relativo a la protección del patrimonio arquitectónico y urbano, a la revitalización de este sector del norte de la ciudad histórica y a su reequipamiento.

²⁰ Todos ellos eran ámbitos de planeamiento especial establecidos en el Modificado del PRICA, para los cuales se establecía el ámbito y unas directrices básicas.

²¹ A la controversia generada en torno al Plan de 1977 y a las propuestas presentadas al concurso de ideas de 1978

estuvo dedicado monográficamente el nº 3-4 (1979) de la revista *Arquitectura Andalucía Oriental*, que constituye probablemente la mejor síntesis de lo debatido en torno a ese relevante espacio público y su entorno urbano.

El Plan Especial de la Encarnación (FIG. 5) estaba centrado en la reordenación del vacío resultante del derribo, ocurrido en 1973, del mercado decimonónico construido en tiempos del asistente Arjona. Fue concebido por Guillermo Vázquez Consuegra e Ignacio de la Peña como un “plan-proyecto” (PÉREZ, 1981, p. 45) que proponía dar un carácter unitario al espacio, a través de una intervención de carácter arquitectónico que permitiese integrar la plaza y el mercado en un único conjunto, intentando suturar así la fractura introducida por el eje viario Laraña-Imagen, abierto en los años cincuenta (FERNÁNDEZ, 1992, pp. 127-141). La centralidad asumida por la plaza como centro neurálgico del casco obligó al Plan a estudiar y replantear el sentido de la circulación rodada y las paradas para los autobuses urbanos. El carácter de propuesta netamente arquitectónica asumida por el Plan Especial, que parecía condicionar en exceso la solución propuesta, pudo dificultar su tramitación.

El entorno de la Casa de la Moneda había quedado incluido por el PRICA dentro del ámbito destinado a la construcción de un centro comercial próximo al inmediato barrio de la Carretería. La declaración de monumento histórico-artístico del conjunto, sobrevinida en 1970²², obligaba a la conservación del conjunto, lo que se hallaba en abierta contradicción con lo establecido por el Plan de Reforma Interior previamente redactado, que preveía la demolición de buena parte de la trama urbana, manteniendo sólo algunos elementos singulares. En ese contexto la Dirección General de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU) promovió un estudio para su rehabilitación integrada, el cual serviría de base para la redacción de un Plan Especial (FIG. 6) que pretendió a la vez conservar el conjunto, revitalizarlo y mantener la población residente (GARCÍA-TAPIAL, 1988).

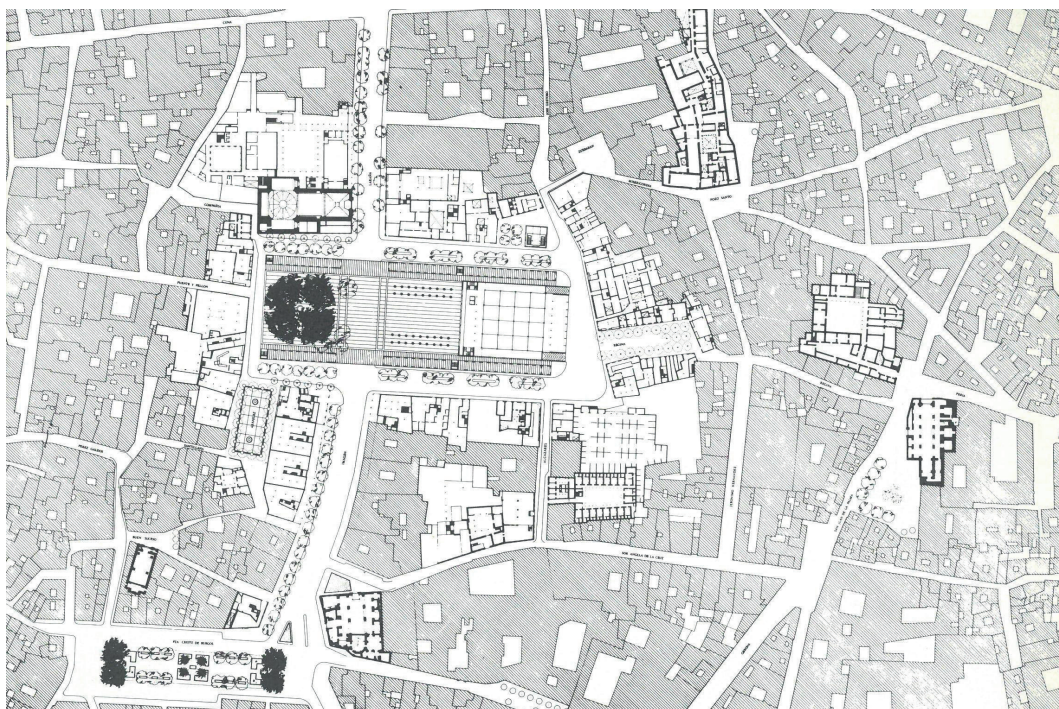


Fig. 5/ **Plan Especial de la Encarnación. Avance (1981)**

Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla

²² Decreto 1050/1970, de 21 de marzo, por el que se declara monumento histórico-artístico la Real Casa de la

Moneda de Sevilla (BOE, 14-IV-1970).

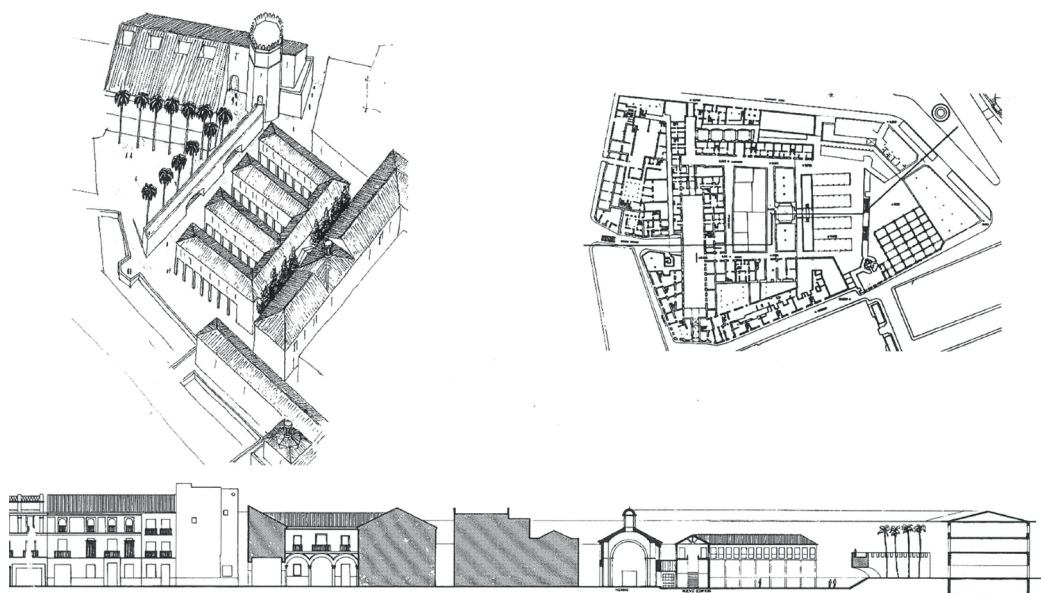


FIG. 6/ Plan Especial de la Casa de la Moneda (1982)

Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla

La manzana del solar de la antigua Maestranza de Artillería y del jardín de la Caridad, que también formaba parte del centro comercial de la Carretería previsto en el PRICA, fue delimitada como un conjunto específico en el Modificado de éste. Ese ámbito fue objeto de un Plan Especial que, partiendo del estudio realizado por Félix Pozo, estaba próximo, por su escala y su modo de aproximarse al problema urbano, al ya mencionado de la Encarnación; no obstante, a diferencia lo que allí sucedía, aquí no se trató tanto de llegar a la definición arquitectónica, a través de un “plan-proyecto”, como de plantear unas bases para el concurso de ideas que más tarde se convocaría para proyectar un equipamiento de carácter cultural situado junto al jardín de la Caridad, en los terrenos que por entonces la Diputación había comprado al Ministerio de Defensa²³.

El arrabal histórico de San Bernardo había sido objeto en los primeros años setenta de un intento de renovación urbana a través de la creación de una cooperativa de vecinos, la cual promovió en 1972 un Plan de Reforma Interior, cuya única posibilidad de realizarse pasaba por la expropiación de los

suelos necesarios para su ejecución (RUESGA & VILLANUEVA, 1976). El cambio al sistema de compensación exigido por el Ayuntamiento lo hizo inviable desde la perspectiva de la cooperativa de vecinos y lo transformó en una propuesta especulativa convencional. A pesar de haber sido aprobado provisionalmente, el Plan fue suspendido en 1981, momento en que se inició el proceso de redacción de un nuevo Plan Especial, planteado desde otras bases, acordes con la política urbanística impulsada desde el primer Ayuntamiento democrático. El estudio tipo-morfológico realizado por Francisco Torres sirvió para redactar unas Normas Complementarias, que establecían unos criterios de carácter tipológico para la intervención y que fueron el único documento que llegó a estar vigente.

Pero no sólo en la ciudad histórica se propuso una nueva estrategia de intervención, también en la periferia el nuevo gobierno municipal, a través del Patronato Municipal de la Vivienda, impulsó una experiencia que pretendía visibilizar el cambio frente a las denostadas actuaciones de los polígonos de bloques abiertos del período final del franquismo. Con el Plan Parcial de Pino Montano (FIG. 7), encargado

²³ A ese concurso de ideas estuvo dedicado monográficamente el nº 6 (1986) de la revista *Periferia*, donde se pueden

ver los resultados del mismo.

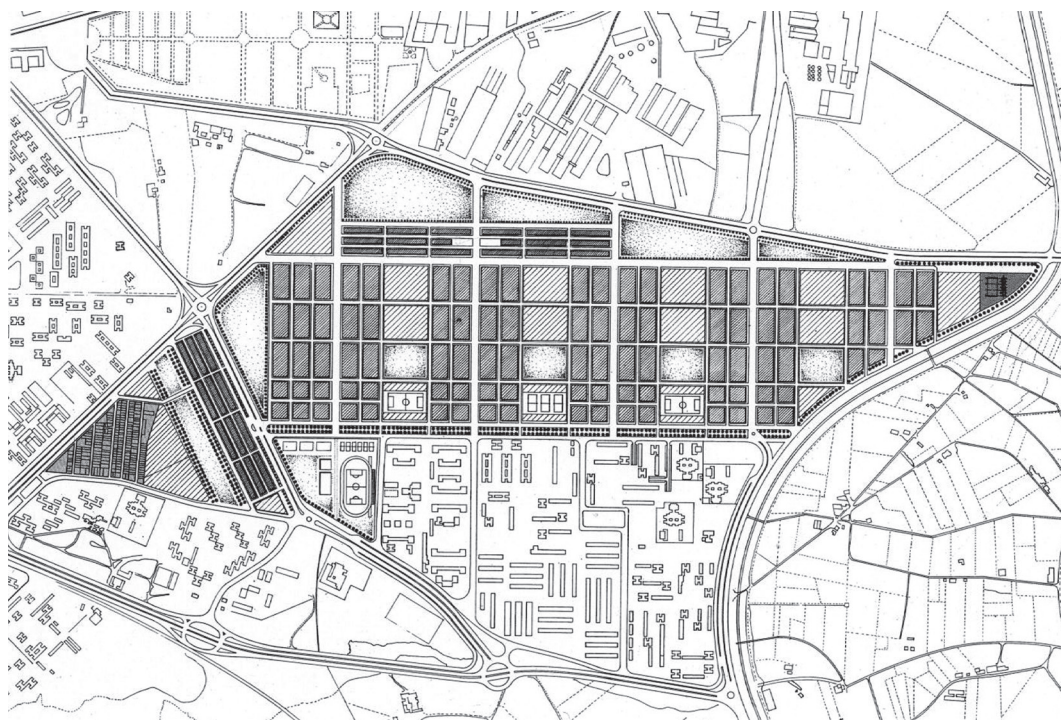


FIG. 7/ **Plan Parcial de Pino Montano (1981)**

Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla

a Antonio Ortiz y Antonio Cruz, se quiso llevar a cabo una sustancial mutación en el modo de construir la nueva ciudad: “Frente a la cadena de bloques aislados, destino maldito de la vivienda popular, la recuperación de la calle corredor y la morfología del ensanche, que en Sevilla concita el mito de una memoria inexistente” (PÉREZ, 1981, p. 46). La vuelta a la manzana cerrada que iba a caracterizar buena parte de las actuaciones urbanas de escala intermedia de los años ochenta (SAINZ, 2006, pp. 167-184) tuvo aquí un ensayo en cierta medida pionero, que seguía de algún modo los caminos ya transitados por algunas de las propuestas presentadas para el concurso de Lacua, en Vitoria²⁴.

En medio de las numerosas tensiones que, al hilo del cambio de política urbanística municipal, afloraron tanto en el seno de la coalición de gobierno (GONZÁLEZ, 2018) como en el sector de la construcción no dejaron de

tramitarse los correspondientes documentos de planeamiento, ya fueran planes especiales o parciales, cuya aprobación definitiva llegó antes de que acabara el mandato del equipo de gobierno que los había promovido²⁵. Cuestión diferente es que luego algunas de las actuaciones se demoraran más de lo previsto y que la transformación efectiva de ciertos espacios no llegara a producirse hasta muchos años más tarde y en determinados casos sólo de manera parcial o con unos presupuestos muy diferentes de los que entonces se propusieron.

El caso paradigmático es sin duda el de la plaza de la Encarnación, que sólo se transformaría a raíz de un concurso de 2004, cuyo discutible resultado fue la construcción de un mercado situado bajo un gran espacio público elevado, cubierto con una aparatosa estructura popularmente conocida como las Setas; tras numerosas dificultades estructurales y

²⁴ Las propuestas para el concurso del ACTUR de Lacua se hallan recogidas en el nº 208-209 (1977) de la revista *Arquitectura*; de entre ellas habría que destacar, para lo que aquí interesa, el empleo de la manzana cerrada en la propuesta de Ferrán y Mangada o el concepto de urbanización que subyacía en la de Solà-Morales y Moneo.

²⁵ Entre 1982 y 1983 se aprobaron tanto los Planes Especiales para la ciudad histórica (Alameda-Feria, Casa de la Moneda y Maestranza de Artillería) como el Plan Parcial de Pino Montano; el único rechazado fue el de la Encarnación, que hubo de esperar a 1985 para que se aprobara una segunda propuesta del mismo.

económicas, el conjunto fue inaugurado en 2011. Quedan, no obstante, otras intervenciones —como el edificio para la Previsión Española, de Rafael Moneo; el Teatro de la Maestranza, de Luis Marín y Aurelio del Pozo; o los Jardines del Valle, cuyo cerramiento fue proyectado por Manuel Trillo— que los Planes Espaciales de la Transición posibilitaron, al haberles servido de soporte urbanístico para su construcción, y que constituyen un testimonio elocuente de que otro modo de intervenir en la ciudad, que priorizaba el interés público, era posible.

5. A modo de conclusión: reflexiones desde el presente

El gobierno municipal salido de las elecciones de 1983, de mayoría socialista, abordaría finalmente la revisión del Plan General, introduciendo con ello un cambio de modelo en el empleo de los instrumentos de planeamiento. Así, la combativa “heterodoxia” barcelonesa de Bohigas, con su rechazo del plan urbanístico y su apuesta por los proyectos urbanos, fue sustituida por la relativa “ortodoxia” madrileña de Mangada, que integraba los proyectos en el plan. Es claro que la presencia de Eduardo Leira como director del Plan General de Madrid evidencia unas raíces culturales en gran medida comunes a ambos planteamientos (LEIRA, 2007, pp. 401-403), pero resulta también evidente que las diferentes trayectorias profesionales de los responsables urbanísticos de los ayuntamientos de Barcelona y Madrid iban a marcar el respectivo modo de situarse respecto a la figura del Plan General, que constituyó uno de los caballos de batalla del debate disciplinar de los años de la Transición²⁶.

El Plan General de Sevilla, aprobado definitivamente en 1987, tuvo un iter complejo en cuanto a su tramitación, por cuanto el equipo redactor inicialmente contratado fue despedido una vez finalizada la fase de Avance. Puede ser considerado el último eslabón de la generación de planes que arranca con el Plan General de Málaga (1983) y que, como decíamos, tuvo en el Plan General de Madrid (1985) su antecedente inmediato. Habiendo nacido en un contexto de revisión del planeamiento metropolitano, el Plan madrileño entendió la ruptura con la cascada jerárquica

del planeamiento como emancipación respecto de cualquier modelo territorial vinculante, reivindicando a cambio la autonomía municipal. En Sevilla, sin embargo, no se daba esa circunstancia —el intento de planeamiento territorial que fue el Plan Comarcal no había pasado de la fase de Avance— y el nuevo Plan General volvió a asumir, desde el punto de vista instrumental, la relación jerárquica habitual entre planeamiento general y planeamiento de desarrollo.



FIG. 8/ Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla. Avance (1985)

Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla

Se mantuvo, eso sí, el interés por la ciudad como hecho físico, trabajando sobre la recomposición de la estructura urbana y la interpretación de la morfología de sus partes (FIG. 8), bien entendido que aquí el enfoque estructural estaba orientado a definir la forma global (que no unitaria) de la ciudad. En palabras del director del equipo redactor sevillano, “hoy parece que estamos más próximos a comprender la relación entre el todo y las partes, entre el Plan y su objeto, según conceptos más ciertos y matizados que la vieja idea de ‘complejidad’ que la concepción

²⁶ El distanciado comentario de SOLÀ-MORALES (1982), que había sido uno de los asesores del Plan, al Avance del Plan

General de Madrid evidenciaba algunos puntos críticos de ese debate.

sistémica nos espetaba como aparente explicación” (QUERO, 1986, p. 38). Y dentro de esa visión morfologista se incardinaban las propuestas proyectuales adelantadas en la fase de Avance, que no se presentaban como resultados de detalle esperables del Plan General, sino más bien como ensayos de respuesta arquitectónica a los problemas de la ciudad.

Ahora que la figura del Plan General vuelve a ser uno de los puntos más controvertidos de nuestro panorama urbanístico, querría concluir señalando algunas de las cuestiones que la breve experiencia sevillana aquí examinada pone sobre la mesa. En primer lugar, el convencimiento de que ha de ser en el ámbito de la práctica urbanística donde se busquen las referencias para la renovación del planeamiento y no, como a menudo se ha pretendido en los últimos tiempos, en unos cambios legislativos que no vienen avallados por una experiencia disciplinar previa. El simple cambio de legislación no garantiza la resolución de los problemas derivados de un modelo de planeamiento general que a todas luces resulta insuficiente para hacer frente a los problemas urbano-territoriales actuales. De hecho, en nuestra tradición jurídica la definición de los instrumentos de planeamiento ha tenido como “laboratorio” determinadas experiencias precedentes: el primer Plan General de Madrid en el caso de la Ley del Suelo de 1956 o el Plan General Metropolitano de Barcelona en el de la Ley de 1975.

La centralidad de la ciudad existente como ámbito fundamental de la intervención urbanística, que fue un tema central del urbanismo de la Transición, vuelve a serlo en la actualidad. Las operaciones de regeneración y renovación urbana deberían primar frente a las de nuevo crecimiento, razón por la cual “la optimización de las capacidades transformativas de la fábrica urbana existente” (GÓRGOLAS, 2021, p. 319) deviene capital en la reorientación de las figuras de planeamiento y en la búsqueda de otro modelo para el Plan General, algo que ya había sido señalado repetidamente en diversos trabajos de FONT (1995, pp. 40-41; 2000, p. 82; 2002, pp. 80-81). Tanto la crítica al “plan-ley” de la tradición urbanística continental como la apuesta por un “plan operativo” que concretase el “plan estructural”, en línea con la tradición anglosajona (FONT, 1999, p. 217), se

hallaban próximos a lo sostenido y ensayado por la primera corporación municipal democrática sevillana. Además, los planteamientos de Font permitían salvar lo que quizá había sido la principal carencia del planeamiento de los ochenta: la ausencia de la componente territorial.

La emergencia de una “nueva territorialidad” era ya evidente en los años de la Transición, aunque sólo más tarde se llegaría profundizar sobre su significado (FONT & LLOP & VILANOVA, 1999; DE TERÁN & SÁNCHEZ, 1999; LÓPEZ DE LUCIO, 1998; 1999). En todo caso, visto hoy parece claro que el “plan estructural” invocado por FONT en su propuesta de renovación del Plan General no debería tener un carácter municipal, sino subregional, máxime en un contexto como el actual en que la creciente territorialización de lo urbano hace que el ámbito relevante para la ordenación de carácter estructurante de los procesos en curso sea propiamente supramunicipal. No obstante, a pesar de que ahora seamos ya muy conscientes de que en la realidad la frontera entre lo urbano y lo territorial ha desaparecido a causa de los procesos crecientes de dispersión y conurbación visibles por doquier (FONT, 2007b), nos resistimos a que esa frontera desaparezca en los instrumentos de planeamiento, quizá por el excesivo peso que un municipalismo mal entendido sigue teniendo en el ámbito urbanístico, y ello en un momento en que los límites de muchos términos municipales han dejado de tener sentido territorial para la ordenación física de lo urbano.

Por todo ello, se ha considerado que lo vivido en el caso sevillano durante los años de la Transición podía servirnos para entender el interés de ensayar con los instrumentos de planeamiento, a través de experiencias-piloto bien escogidas, antes de lanzarnos a reconfigurar desde el punto de vista normativo el sistema de figuras de planeamiento. Al fin y al cabo, lo que necesitamos con urgencia es tener referencias de planeamiento claras para renovar una figura clave de ese sistema como es el Plan General, en un contexto urbano-territorial muy diferente al que existía cuando esa figura fuera formulada por primera vez. Más que nunca nos urge entender que “las condiciones han cambiado” (SECCHI, 1989, p. 48) y tener la valentía de sacar consecuencias.

6. Bibliografía

- (ABC, edición de Sevilla, 27-II-1964, p. 31)
- ARENAS POSADAS, C. (1995): *Industria y clases trabajadoras en la Sevilla del siglo XX*, Sevilla, Universidad de Sevilla.
- AYUNTAMIENTO DE SEVILLA (1964): *Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla*, 7 vols., Madrid, Copigraf.
- BALBONTÍN POLLEDO, A. (1984): El sistema de gestión de suelo urbano de cesión obligatoria y gratuita en el Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla. *CEUMT*, (75), 29-33.
- BAÑO LEÓN, J. M. (2017): Un plan jurídico de reforma para los planes urbanísticos. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, (311), 43-56.
- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2019): La insoportable rigidez del Plan General Urbanístico. La necesidad de un cambio de modelo. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 51(201), 451-466. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/77536>
- BOHIGAS, O. (1981): Barcelona. El urbanismo no es posible. *Arquitectura*, (232), 24-25.
- ____ (1983): Per una altra urbanitat. En O. BOHIGAS & A. PUIGDOMENECH & J. ACEBILLO & J. GALOFRÉ, *Plans i projectes per a Barcelona, 1981-1982* (pp. 12-21), Barcelona, Ajuntament de Barcelona.
- DE TERÁN, F. (1978): *Planeamiento urbano en la España contemporánea. Historia de un proceso imposible*, Barcelona, Gustavo Gili.
- ____ (1981): New planning experiences in democratic Spain: the metropolitan planning of Madrid and the implementation of citizens' participation. *International Journal of Urban and Regional Research*, 5(1), 96-105.
- ____ & SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (1999): *Madrid: ciudad-región. Entre la ciudad y el territorio en la segunda mitad del siglo XX*, Madrid, Comunidad de Madrid.
- DÍAZ RECASENS, G. & al. (1981): La corta de la Cartuja, Sevilla. Primer premio del concurso de ideas. *Arquitectura*, (232), 60-63.
- EZQUIAGA, J. M. (1989): De la recuperación de la ciudad a la articulación del espacio metropolitano. *Alfoz*, (62-63), 91-116.
- FERNÁNDEZ MAROTO, M. & SANTOS Y GANGES, L. (2020): *Ayuntamiento de Valladolid, transición democrática y transformación urbana (1979-1995)*, Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística.
- FERNÁNDEZ SALINAS, V. (1992): *La reforma interior de Sevilla entre 1940 y 1959*, Sevilla, Junta de Andalucía & Universidad de Sevilla.
- FONT, A. (1995): Ciudad: mercancía o espacio colectivo. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 3(103), 37-41. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83994>
- ____ (1999): *Planeamiento urbanístico: de la controversia a la renovación*. En A. FONT (Coord.), *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación* (pp. 207-219), Barcelona, Diputación de Barcelona.
- ____ (2000): Planeamiento urbanístico para el siglo XXI. La experiencia reciente de Cataluña. *Urban*, (5), 60-82.
- ____ (2002): La renovación del planeamiento urbanístico. *Ciudades*, (7), 77-81.
- ____ (2007a): L'ensenyament de la urbanística: interdisciplinarietat i especificitat. En R. PIÉ (Ed.), *Aportacions catalanes en el camp de la urbanística y de l'ordenació del territori, des de Cerdà als nostres dies* (pp. 283-303), Barcelona, Societat Catalana d'Ordenació del Territori.
- ____ (Ed.) (2007b): *La explosión de la ciudad. Transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional*, Madrid, Ministerio de la Vivienda.
- ____ & LLOP, C. & VILANOVA, J. M. (1999): *La construcció del territori Metropolità. Morfogènesi de la regió urbana de Barcelona*, Barcelona, Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.
- FRECHILLA, J. (1981): Actuaciones municipales en Barcelona y Sevilla: maniere de penser l'urbanisme. *Arquitectura*, (232), 21-23.
- Gabinete de Planeamiento de Sevilla (1981): *Documento de Política Urbana*, Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla.
- ____ (1983): Sevilla: Plan de Reforma Interior del Casco Antiguo. *CEUMT*, (64), 5-12.
- GARCÍA-TAPIAL, J. (1988): Una alternativa de intervención en Sevilla: la Casa de la Moneda. En M. ALONSO & F. MENDOZA (Ed.), *Rehabilitación y ciudad histórica. I Curso de Rehabilitación del COAAO* (pp. 93-107). Sevilla: Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Occidental.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (1969): DECRETO 2051/1969, de 24 de julio, sobre delimitación del polígono residencial "Aeropuerto", de Sevilla, *Boletín Oficial del Estado*, 226, 20 de septiembre de 1969, 14891 a 14892.
- ____ (1970): DECRETO 1050/1970, de 21 de marzo, por el que se declara monumento histórico-artístico la Real Casa de la Moneda de Sevilla, *Boletín Oficial del Estado*, 89, 14 de abril de 1970, 3878.
- ____ (1971): DECRETO 3003/1971, de 25 de noviembre, por el que se delimita el área de actuación de la Cartuja de Sevilla, *Boletín Oficial del Estado*, 298, 14 de diciembre de 1971, 20165 a 20167.
- GONZÁLEZ DORADO, A. (1975): *Sevilla: centralidad regional y organización interna de su espacio urbano (1900-1970)*, Madrid, Moneda y Crédito.
- GONZÁLEZ REINA, J. J. (2018): Evolución del primer Ayuntamiento democrático de la ciudad de Sevilla. *Historia Actual Online*, (45), 131-143.
- GÓRGOLAS MARTÍN, P. (2021): Urbanismo transformacional y Plan General Estructural: reflexiones para un debate disciplinar. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 53(208), 311-330. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.02>
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1982): RESOLUCIÓN DEL CONSEJERO DE POLÍTICA TERRITORIAL, de 4 de octubre de 1982, por la que se aprueba definitivamente la adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla a la Ley del

- Suelo de 1975, Boletín de la Junta de Andalucía, 26, 4 de octubre de 1982, 408 a 410.
- ____ (2021): LEY 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 233, 3 de diciembre de 2021, 19403.
- LEIRA, E. (2007): Influencia catalana en el urbanismo de España. ¿Una 'escuela'? Algunas reflexiones intencionalmente personales de un madrileño de origen catalán, en términos disciplinarios. En R. PiÉ (Ed.), *Aportacions catalanes en el camp de la urbanística i de l'ordenació del territori, des de Cerdà als nostres dies* (pp. 389-405), Barcelona, Societat Catalana d'Ordenació del Territori.
- LLORDÉN MIÑAMBRES, Moisés (2003): La política de vivienda del régimen franquista: nacimiento y despegue de los grandes constructores y promotores inmobiliarios en España, 1939-1960. En G. SÁNCHEZ RECIO & J. TASCÓN (Eds.), *Los empresarios de Franco. Política y economía en España, 1936-1957* (pp. 145-169), Barcelona, Crítica.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (1998): La incipiente configuración de una región urbana dispersa: el caso de la Comunidad de Madrid (1960-1993). En J. MONCLÚS (Ed.), *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias* (pp. 169-196), Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- ____ (1999): La región urbana de Madrid. Territorio, estructura espacial y planificación física. *Papeles de Economía Española*, (18), 384-395.
- MARÍN DE TERÁN, L. (1980): *Sevilla: centro urbano y barriadas*, Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla.
- MARTÍN GARCÍA, A. (1996): *Sevilla (1872-1994), ciudad y territorio. De lo local a lo metropolitano*, Sevilla, Fundación Aparejadores de Sevilla.
- MÉNDEZ MUROS, S. (2012): La imagen en prensa del alcalde Fernando Parías durante la Transición en Sevilla. *Historia Actual Online*, (28), 127-141.
- MENDOZA, F. (1976): La ordenanza municipal de Sevilla o la destrucción sistemática de su casco histórico. *Arquitectura*, (201), 3-16.
- ____ & RUESGA, J. (1979): El río Guadalquivir y Sevilla. Problemas actuales: la corta de la Cartuja. En *Actas del I Congreso de Historia de Andalucía*. Diciembre de 1976, vol. 10: *Andalucía hoy* (pp. 229-235), Córdoba, Caja de Ahorros de Córdoba.
- MORAL ITUARTE, L. (1991): *La obra hidráulica en la cuenca baja del Guadalquivir (siglos XVIII-XX). Gestión del agua y ordenación del territorio*, Sevilla, Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla.
- ORTIZ, A. & CRUZ, A. (1981): Plan Parcial de Pino Montano. *Arquitectura*, (232), 49-55.
- PÉREZ ESCOLANO, V. (1979): Presentación. En *Informe sobre el Avance de Adaptación del Plan General a la Ley del Suelo* (pp. 5-6), Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla.
- ____ (1981): Sevilla. Reivindicación de otro punto de vista. *Arquitectura*, (232), 43-48.
- QUERO, D. (1986): Sevilla: un Avance entre muchos Planes. *Geometría*, (2), 38-55.
- ____ (1990): Un proyecto político ilustrado: el papel de los Ayuntamientos. En AA. VV.: *Diez años de planeamiento urbanístico en España. 1979-1989* (pp. 147-151), Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- RIBAS PIERA, M. (1995): El viraje al paisajismo. Historia de una docencia. *Ciudades*, (2), 17-24.
- RUESGA, J. & VILLANUEVA, F. (1976): Los vecinos de San Bernardo y su intento de renovación urbana. *Arquitectura*, (198), 53-58.
- SAINZ GUTIÉRREZ, V. (2006): *El proyecto urbano en España. Génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos*, Sevilla, Junta de Andalucía & Universidad de Sevilla.
- ____ (2010): En el origen de la Sevilla metropolitana. Algunas notas sobre el Avance del Plan Comarcal de 1974. *Cuestiones Urbanas*, (1), 234-255.
- ____ (2019a): A vueltas con la ciudad histórica. El Plan del Casco Antiguo de Sevilla (1968). *Varia*, (1), 224-243.
- ____ (2019b): *Aldo Rossi y Sevilla: el significado de unos viajes*, Sevilla, Universidad de Sevilla.
- ____ & LERDO DE TEJADA, J. M. (2014): El Plan General de Ordenación Urbana de 1963 y sus consecuencias. En F. DÍAZ DEL OLMO & P. ALMOGUERA (Eds.), *Sevilla, la ciudad y la riada del Tamarguillo (1961). Inundación y renovación urbana en Sevilla* (pp. 215-246), Sevilla, Universidad de Sevilla.
- SAMBRICIO, C. & RAMOS, P. (2019): *El urbanismo de la Transición. El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid.
- SECCHI, B. (1989): *Un progetto per l'urbanistica*, Turín, Einaudi.
- SHARP, T. (1959): *Planeamiento urbano*, Buenos Aires, Infinito.
- SOLÁ-MORALES, M. (1973): De la ordenación a la coordinación (perspectivas de la planificación urbanística). *CAU*, (22), 106-114.
- ____ (1982): Plan. *Arquitectura*, (235), 32-34.
- ____ (1987): La segunda historia del proyecto urbano. UR, (5), 21-27.
- ____ & PARCERISA, J. (1987): El urbanismo urbano. Forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas. *Estudios Territoriales*, (24), 33-51.
- VÁZQUEZ CONSUEGRA, G. & DE LA PEÑA, I. (1981): La plaza de la Encarnación de Sevilla. *Arquitectura*, (232), 57-59.
- YNZENGA, B. (1981): Comentarios sobre los PAI. *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales* (50), 11-22. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/81592>

7. Listado de Acrónimos/Siglas

ACTUR	Actuaciones Urbanísticas Urgentes	LISTA	Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía
BOE	Boletín Oficial del Estado	MOPU	Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía	PCE	Partido Comunista de España
CEYS	Centro de Estudios y Servicios	PAI	Programas de Actuación Inmediata
INI	Instituto Nacional de Industria	PRICA	Plan de Reforma Interior del Casco Antiguo
INUR	Instituto Nacional de Urbanización	PSA	Partido Socialista de Andalucía
		PSOE	Partido Socialista Obrero Español
		UCD	Unión de Centro Democrático

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, N^o 214, invierno 2022

Págs. 857-878

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.214.4>

CC BY-NC-ND



Los programas de mantenimiento y conservación de cauces como instrumento de la Infraestructura Verde: el caso del Riopudio (Sevilla)

Daniel FAZELI-TELLO⁽¹⁾Leandro DEL-MORAL-ITUARTE⁽²⁾^{(1) (2)} Departamento de Geografía Humana, Universidad de Sevilla

Resumen: El artículo analiza y defiende el potencial de los programas de mantenimiento y conservación de cauces para desarrollar la Infraestructura Verde (IV). Tras la presentación de objetivos, hipótesis y procedimientos metodológicos empleados, se estudia el objeto y naturaleza actual de estos programas en contraposición con la concepción tradicional de las actuaciones en cauces frente a inundaciones. A continuación se valora la importancia concedida a los sistemas fluviales como elementos fundamentales de la IV en los documentos de ordenación del territorio de escala autonómica. Este análisis institucional se completa con la presentación de un caso de estudio (el arroyo Riopudio, en Sevilla) en el que la Administración ha optado por implementar de manera concreta este nuevo modelo de intervención. El artículo pretende demostrar la potencialidad de estos programas, así como las dificultades que hay que superar y las condiciones prácticas que se han de dar para alcanzar estos objetivos.

Palabras clave: Actuaciones en cauces; Riesgo de inundación; Restauración fluvial; Soluciones Basadas en la Naturaleza; Arroyo Riopudio.

Recibido: 05.11.2021; Revisado: 21.02.22

Correo electrónico: fazeli1996@hotmail.com ; N^o ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9567-9305>

Correo electrónico: lmoral@us.es ; N^o ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1057-0691>

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

El agradecimiento se hace extensivo a los expertos entrevistados, que han proporcionado valiosas aportaciones para el desarrollo de este estudio, la atención y el tiempo dedicado.

Riverbed maintenance and conservation programs as a Green Infrastructure instrument: the Riopudio case (Seville)

Abstract: The article analyzes and defends the potential of riverbed maintenance and conservation programs to develop Green Infrastructure (GI). First, the objectives, hypotheses and methodological procedures used are presented. Then, the object and current nature of these programs are studied in contrast with the traditional conception of flood control actions in watercourses. On this basis, the article assesses the importance given to river systems as fundamental elements of GI in regional spatial planning documents. This institutional analysis is completed with the presentation of a case study (Riopudio stream, in Seville) in which the Administration has chosen to concretely implement this new intervention model. The article aims to demonstrate the potential of these programs, as well as the difficulties to be overcome and the practical conditions to be met in order to achieve these objectives.

Keywords: Streams measures; Flood risk; River restoration; Nature Based Solutions; Riopudio stream.

1. Introducción

Desde que en el año 2013 la Comisión Europea publicó la comunicación "Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa" (COMISIÓN EUROPEA, 2013), se han venido desarrollando en España un buen número de estrategias territoriales al respecto, a escala nacional y autonómica, tanto directamente como a través de su integración en planes regionales de ordenación territorial de reciente aprobación (ELORRIETA & OLCINA, 2021). Estas estrategias y planes tienen como denominador común la restauración ecológica como principal instrumento para el desarrollo e implementación de la Infraestructura Verde (IV), a lo que se suma la omnipresencia de los sistemas fluviales como elementos fundamentales de la misma, en su condición de ejes vertebradores del territorio.

Entendemos por restauración ecológica aplicada a los sistemas fluviales, es decir, por restauración fluvial,

"El conjunto de actividades encaminadas a devolver al río su estructura y funcionamiento como ecosistema, de acuerdo a unos procesos y una dinámica equivalentes a las condiciones naturales, o que establecemos como de referencia del buen estado ecológico" (GONZÁLEZ DEL TÁNAGO & GARCÍA DE JALÓN, 2007, p. 37).

No obstante, además de la restauración fluvial, los organismos de cuenca disponen de otros instrumentos para actuar sobre estos sistemas, con mayor tradición e implantación: los programas de mantenimiento y conservación de cauces (también llamados programas de actuaciones en cauces). Es lo que ha venido siendo tradicionalmente, hasta la actualidad, 'limpieza de cauces'.

Efectivamente, solo desde hace pocos años la Administración General del Estado, a través de la Dirección General del Agua, se ha sumado al impulso a un nuevo modelo de actuación en cauces frente a inundaciones que se aleje de los métodos y formas tradicionales de intervención ('limpiezas', dragados, defensa de márgenes, etc.) para empezar a gestionar el riesgo desde el respeto y la aceptación del comportamiento y dinámica natural de estos ecosistemas, en coherencia con la Directiva de Inundaciones (DIRECTIVA 2007/60/CE), buscando al mismo tiempo la consecución del 'buen estado' de las masas de agua, como principal objetivo de la Directiva Marco del Agua (DMA) (DIRECTIVA 2000/60/CE), sirviéndose para ello de las Soluciones Basadas en la Naturaleza (SBN). Cambios estos que, además de en nuestro territorio, también vienen ocurriendo fuera de nuestras fronteras (RINALDI & PIÉGAY & SURIAN, 2011; SUD'EAU, 2013; BIRON & al., 2013; BENTLEY & al., 2014; Syndicat Mixte de Rivières du Bassin de la Dronne, *s.f.*), impulsándose en algunos casos planes de restauración de cursos de agua encauzados en el pasado (Syndicat du Bassin Versant de la Seiche, *s.f.*). El carácter reciente del cambio en la forma de gestionar estos programas desde las administraciones explica que, en determinados sectores técnicos, tanto fuera como dentro de los propios organismos de cuenca, sigan sin ser considerados como instrumentos útiles para lograr los objetivos que establecen las estrategias y planes de IV.

En este contexto, el objetivo de este artículo es mostrar el potencial de los programas de actuaciones en cauces como instrumentos para la consecución de los objetivos de la IV territorial. Un potencial basado en el nuevo

enfoque que se viene aplicando a la gestión de los ecosistemas fluviales y del riesgo de inundación asociado. Con este objetivo se presenta el caso de estudio de la intervención en el arroyo Riopudio que apoya las hipótesis formuladas en el artículo.

En este sentido, este trabajo se plantea varias preguntas de investigación. En primer lugar, teniendo en cuenta el marco normativo y científico-técnico actual que regula los fundamentos y la aplicación de los programas de mantenimiento y conservación de cauces, ¿cuáles son las nuevas concepciones y de qué manera y en qué condiciones son capaces de transformar la aplicación práctica de estos programas? Considerando la importancia de los sistemas fluviales en las diversas estrategias y planes de IV, una vez adaptados al nuevo enfoque estudiado, ¿aportan los programas de actuaciones en cauces un potencial real para contribuir a la restauración fluvial y, por tanto, al desarrollo de la IV territorial? Finalmente, ¿cuáles son las dificultades que obstaculizan estas potencialidades?

El trabajo se estructura en cinco partes. En primer lugar, se presenta la metodología aplicada, tanto a los aspectos de análisis institucional como al estudio de caso. En segundo lugar, se analiza el objeto y naturaleza de los programas de actuaciones en cauces, tal y como lo refleja la documentación legal y técnica actual, comparándolo con el enfoque tradicional, todavía vigente en la práctica. A continuación, se examina el papel de los sistemas fluviales en las diversas estrategias y planes territoriales existentes a escala regional, así como en la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas (ENIVCRE) (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, MITERD, 2021), determinando su nivel de presencia como elementos multifuncionales y, por tanto, fundamentales para la IV territorial. En cuarto lugar, sobre la base de lo analizado anteriormente, se evidencian las potenciales relaciones entre programas de actuaciones en cauces e IV, empleando como nexo entre ellos la restauración ecológica de sistemas fluviales. El análisis conceptual e institucional se aplica y comprueba con la presentación de un caso práctico integrado en un proyecto de actuaciones de urgencia sobre cauces, dirigido por la Comisaría de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (CHG) y ejecutado por la empresa pública TRAGSA (Empresa de Transformación Agraria, S.A.). Dicho ejemplo de actuación en un tramo

concreto del arroyo Riopudio tiene especial significación para el debate conceptual previamente presentado, al haberse logrado poner en práctica en él los nuevos enfoques estudiados, a lo largo de todas las etapas del proyecto. Finalmente se presentan la discusión de resultados y conclusiones, en las que se retoman y se da respuesta a las preguntas de investigación planteadas y se abren nuevas cuestiones que es necesario seguir investigando.

2. Metodología

Como base para el desarrollo de este trabajo, se ha hecho una revisión de la normativa y la documentación científico-técnica existente a escala internacional, nacional y autonómica, tanto en lo relativo a los programas de actuaciones en cauces como a la restauración ecológica de sistemas fluviales y a la IV (FIG. 1). No es objetivo de este trabajo entrar en los amplísimos debates actuales sobre la IV, que están siendo el contenido de un gran volumen de publicaciones, en el caso de algunas recientes con enfoques de revisión conceptual y métodos bibliométricos (American Rivers, 2017; MEEROW, 2020; MATSLER & al., 2021). Siguiendo la definición de la documentación institucional más reciente, entendemos que la IV es una “red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos” (COMISIÓN EUROPEA, 2013, p. 3). La IV incluye espacios y otros elementos físicos ‘verdes’ en áreas terrestres (naturales, rurales y urbanas) y marinas (MITERD, 2021, p. 40). Con ese telón de fondo, el artículo se centra en el papel de los sistemas fluviales en la IV, que frecuentemente es crucial, y en un nivel mayor de concreción, en las potencialidades de los programas de mantenimiento de cauces para ayudar al desarrollo de tales funciones.

En lo que se refiere al estudio de caso, el trabajo se ha nutrido de la participación directa del primero de los autores a lo largo de todas las etapas de un programa de actuaciones de urgencia en cauces de la cuenca del Guadalquivir, específicamente en el arroyo Riopudio. Esta participación incluyó la propuesta y selección de las distintas actuaciones como respuestas a unas problemáticas específicas, su diseño y su posterior ejecución y seguimiento. Para ello han sido aplicados una serie de protocolos y guías técnicas específicas, que permiten definir y evaluar el resultado

	INTERNACIONAL	ESTATAL	AUTONÓMICO/REGIONAL*
INFRAESTRUCTURA VERDE	<ul style="list-style-type: none"> - American Rivers, 2017 - Comisión Europea, 2013 - Fazeli & Del Moral, 2021 - García Sánchez, 2019 - Lo Piccolo & Todaro, 2013 - Matsler & al., 2021 - Meerow, 2020 - Van Kreveld, 2013 	<ul style="list-style-type: none"> - Elorrieta & Olcina, 2021 - Feria & al., 2019 - MITERD, 2021 - Olcina Cantos, 2020 - Valladares & al., 2017 	<ul style="list-style-type: none"> - Generalitat Valenciana, 2018 - Gobierno de Cantabria, 2018 - Gobierno de Navarra, 2019 - Gobierno Vasco, 2019 - Junta de Andalucía, 2018 - Uriarte Ricote, 2020
RESTAURACIÓN FLUVIAL	<ul style="list-style-type: none"> - Biron & al., 2013 - Collins & al., 2007 - European Commission, 2021 - Jaritt & al., 2016 - SUD'EAU, 2013 - Wohl & al., 2015 	<ul style="list-style-type: none"> - Estrela Monreal, 2020 - Garilleti & al., 2012 - González Del Tánago & García De Jalón, 2007 - Magdaleno & al., 2021 - MITECO, 2019a - MITECO, 2019b - Ollero & al., 2014 - Ollero, 2014 - Ollero, 2020 - Schmidt & al., 2010 - Zoido Naranjo & al., 2012 	<ul style="list-style-type: none"> - Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, 2007
PROGRAMAS DE MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE CAUCES	<ul style="list-style-type: none"> - Bentley & al., 2014 - Newson & al., 2021 - Rinaldi & al., 2011 - Stępień & al., 2019 - Syndicate du Bassin Versant de la Seiche, on line - Syndicat Mixte de Rivières du Bassin de la Dronne, on line - Williamson & al., 2015 	<ul style="list-style-type: none"> - Brufao & al., 2015. - Cabrero & al., 2015 - Carpio & al., 2019 - Deltoro & al., 2012 - Herrera Grao, 2014 - Secretario de Estado de Medio Ambiente, 2020 - WWF, 2013 	<ul style="list-style-type: none"> - Arenillas Girola, 2016 - Confederación Hidrográfica del Duero, 2011 - Confederación Hidrográfica del Duero, 2014 - Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, 2016

FIG. 1/ **Bibliografía y documentación revisada. *Situamos en una escala subestatal tanto a los ámbitos de Comunidades Autónomas como de Confederaciones Hidrográficas**

Fuente: Elaboración propia

de las actuaciones. Concretamente, el Protocolo de Caracterización Hidromorfológica de Masas de Agua de la Categoría Ríos, cód. M-R-HMF-2015 (MITECO, 2019a), la guía sobre Buenas prácticas en actuaciones de conservación, mantenimiento y mejora de cauces (CARPIO & al., 2019), la Guía metodológica para la elaboración de proyectos de restauración de ríos (GONZÁLEZ DEL TÁNAGO & GARCÍA DE JALÓN, 2007) y la guía de Bases para el manejo y control de *Arundo donax* (caña común) (DEL TORO & al., 2012).

El conjunto del trabajo ha sido alimentado con 11 entrevistas semiestructuradas a otros tantos expertos (FIG. 2) en actuaciones en cauces, restauración fluvial e IV, en base a un cuestionario (Anexo) que orienta el debate sobre los aspectos fundamentales del trabajo: novedad y aportaciones del concepto de IV en el ámbito de estudio en cuestión; importancia

de los sistemas fluviales para la IV; necesidad y viabilidad de la restauración fluvial; y potencialidades de los programas de actuación en cauce para la restauración fluvial y, por tanto, para la IV. La selección de los entrevistados se ha basado en tres criterios: primero, todos ellos son especialistas, dedicados si no exclusivamente si de manera destacada a la gestión de espacios fluviales; en segundo lugar, se han incorporado diferentes perfiles de ámbitos de actividad: académicos, técnicos profesionales y técnicos de la administración (Administración Estatal y Autonómica); en tercer lugar, se han incluido perfiles formativos diversos: geógrafos, biólogos, ingenieros (de Montes y de Caminos, Canales y Puertos) y arquitectos. Con ello, se ha pretendido abarcar un *amplio* y diverso espectro de saberes y perspectivas distintas.

ENTREVISTADO	REFERENCIA
Juan Matutano Cuenca - Biólogo. Técnico de la Sociedad Española para la Conservación y Estudio de los Mamíferos (SECEM). Experto en ecosistemas fluviales y divulgación ambiental	Entrevista #1
Tony Herrera Grao - Biólogo. Presidente del Centro Ibérico de Restauración Fluvial (CIREF) y gerente de Mediodes	Entrevista #2
Rubén Ladrera Fernández - Doctor ambientólogo. Profesor de biología en IES y profesor asociado de didáctica de las ciencias experimentales en la Universidad de La Rioja. Miembro de la Junta Rectora de la Fundación Nueva Cultura del Agua (FNCA)	Entrevista #3
Fernando Magdaleno Mas - Doctor Ingeniero de Montes. Subdirector General Adjunto de Protección de las Aguas y Gestión de Riesgos del MITERD. Profesor asociado de hidrología e hidráulica fluvial en la Universidad Politécnica de Madrid	Entrevista #4
Alfredo Ollero Ojeda - Doctor en geografía. Profesor Titular de geomorfología y restauración fluvial y gestión del riesgo de inundación en la Universidad de Zaragoza	Entrevista #5
Antoni Munné Torra - Ecólogo. Jefe del Departamento de Control y Calidad de las Aguas de la Agencia Catalana del Agua, con competencias en restauración fluvial	Entrevista #6
José Ramón Díez López - Biólogo. Profesor asociado de didáctica de las ciencias experimentales y sociales de la Facultad de Educación de Bilbao. Miembro de la Junta Directiva del Centro Ibérico de Restauración Fluvial (CIREF)	Entrevista #7
Marta González del Tánago - Doctora Ingeniera de Montes. Profesora Titular de la Escuela de Ingenieros de Montes, Forestal y del Medio Natural de la Universidad Politécnica de Madrid. Co-autora de la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos	Entrevista #8
Antonio Barrera Maestre - Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Jefe del Servicio de Actuaciones en Cauces de la Comisaría de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir	Entrevista #9
Fco. Javier Sánchez Martínez - Ingeniero Técnico de Obras Públicas, ambientólogo y Doctor Ingeniero de Montes. Subdirector General de Protección de las Aguas y Gestión de Riesgos del MITERD	Entrevista #10
Jaime Díaz Morlán - Arquitecto urbanista. Profesor Asociado de Urbanismo en la Universidad de Zaragoza. Miembro del equipo Atalaya; redactores de planes y estrategias de Infraestructura Verde en todo el territorio nacional.	Entrevista #11

FIG. 2/ Listado de entrevistados y asignación de referencia en el artículo

Fuente: Elaboración propia

3. Objeto y naturaleza de los Programas de mantenimiento y conservación de cauces

El objeto y naturaleza de los Programas de mantenimiento y conservación de cauces, aunque relativamente bien definidos y precisos técnica y jurídicamente (CARPIO & al, 2019; Secretario de Estado de Medio Ambiente, SEMA, 2020), generan ciertas confusiones. Esto se debe a que, incluso en la actualidad, parte de la sociedad, incluidos algunos responsables administrativos, operadores económicos y cuerpos técnicos, sigue entendiendo estos programas como las tradicionales 'limpiezas' y dragados de cauces y otras medidas estructurales como son las 'defensas' contra inundaciones (VALLADARES & GIL & FORNER, 2017, p. 249; OLLERO, 2020), que "siguen siendo frecuentemente demandadas y aplicadas" (Entrevista #2) (NEWSON & LEWIN & RAVEN, 2021, p. 2).

Las 'limpiezas' y dragados de cauces, lejos de entenderse como la retirada de residuos de origen antrópico que se encuentran en los ríos, han venido refiriéndose generalmente a la "eliminación y retirada, más o menos indiscriminada, de sedimentos y/o vegetación de los cauces" (Entrevista #8) (BRUFAO & al., 2015, p. 1). Hasta la actualidad, junto con otras medidas estructurales como los encauzamientos, motas o escolleras, "este tipo de actuaciones han venido constituyendo la base fundamental de los programas" objeto de este artículo (Entrevista #2). Este enfoque, actualmente superado, conlleva importantes impactos como la desestabilización hidrogeomorfológica de los cauces al generar incrementos de los procesos de erosión lateral y en el propio lecho; la destrucción de la vegetación riparia por acción directa (STĘPIEŃ & al., 2019) o indirecta como resultado del impacto anterior;

“La destrucción de microhábitats y la consecuente pérdida de biodiversidad, favoreciendo la colonización de especies exóticas invasoras como la caña (*Arundo donax*), que provocan innumerables consecuencias negativas tanto para el ser humano como para los ecosistemas acuáticos y terrestres asociados” (Entrevista #1);

además del aumento de velocidad de caudales durante los episodios de crecidas, incrementando la peligrosidad del evento (GONZÁLEZ DEL TÁNAGO & GARCÍA DE JALÓN, 2007, pp. 165-166). Pero estos enfoques tradicionales no sólo provocan fuertes impactos ambientales, sino que resultan insostenibles económicamente al demostrarse que “en general, son totalmente inútiles para gestionar el riesgo de inundación” (Entrevista #10), generando una falsa sensación de seguridad y provocando un deterioro progresivo del estado de los cauces y un incremento del riesgo, que a su vez justifica reclamar y ejecutar nuevas intervenciones (OLLERO, 2014, p. 82; OLLERO, 2020, pp. 2-3; MAGDALENO & al., 2021, p. 36).

Cabe señalar que el origen de estas formas de actuación en los cauces, aunque no es objeto de estudio en este caso, hunde sus profundas raíces en estrategias antropocéntricas, intensificadas durante los dos últimos siglos, que han llevado al ser humano a pretender ‘domar’ a la naturaleza, no siendo los sistemas fluviales una excepción a ello (UNESCO, 1983, p. 26; DEL MORAL, 1991, pp. 376-378; VAN KREVELD, 2013, p. 10; OLCINA, 2020, pp. 503-504). Así,

“Durante el siglo pasado las inundaciones se han venido gestionando en España como situaciones de emergencia o de crisis a las que había que hacer frente movilizándolo recursos de carácter extraordinario y realizando obras estructurales una vez que las inundaciones habían ocurrido” (ESTRELA, 2020, p. 517).

Frente a estas tradiciones, desde diversos ámbitos científico-académicos, técnicos y sociales, se viene demandando un cambio en la forma de actuar sobre estos complejos sistemas (Sud'Eau, 2013; OLLERO 2014, 2020; ARENILLAS, 2016; CARPIO & al., 2019; MAGDALENO & al., 2021; NEWSON & LEWIN & RAVEN, 2021), de forma que “se respeten y mejoren los valores y funciones ecológicas de los mismos, como base para cualquier actuación dirigida a gestionar el riesgo de inundación” (Entrevista #7) (WILLIAMSON & al., 2015).

Por su parte, la DMA (DIRECTIVA 2000/60/CE) supuso la materialización jurídica de estas demandas, estableciendo como objetivo principal de la política de aguas garantizar

el buen estado ecológico de las masas de agua. Una nueva estrategia que, ya asentada y confirmada en la posterior Directiva de Inundaciones (DIRECTIVA 2007/60/CE), ha conllevado un profundo cambio técnico-jurídico en la forma de abordar las actuaciones sobre los sistemas fluviales. De manera que, “en los últimos años, estas políticas han evolucionado desde un enfoque de gestión de la crisis y de desarrollo de actuaciones estructurales a otro basado en la gestión del riesgo y la aplicación de medidas de gestión y soluciones basadas en la naturaleza” (ESTRELA, 2020, p. 518). La propia consolidación oficial de la terminología de ‘mantenimiento y conservación de cauces’, en sustitución de las señaladas ‘limpiezas y defensas de cauces’ es un ejemplo de ello (HERRERA, 2014). Por otro lado, cabe destacar la definición y devolución de espacio a los ríos (el ‘*room for rivers*’ de los debates académicos de la década de 1990) como una de las estrategias principales en este sentido, por las que vienen apostando algunos países europeos desde hace años y que también se ha venido integrando más recientemente en el concepto de ‘territorio fluvial’ (OLLERO, 2014, pp. 95-99; OLCINA, 2020, p. 504). También se han sumado a esta estrategia varios organismos de cuenca nacionales, especialmente algunos como la Confederación Hidrográfica del Duero, CHD (2014) o la Confederación Hidrográfica del Tajo, con la puesta en marcha de las llamadas ‘Jornadas Escuela de Alcaldes’ (ARENILLAS, 2016), cuyo objetivo es precisamente concienciar y propiciar ese necesario cambio de percepción y valoración, en este caso, en los responsables de las Administraciones Locales, al ser estas quienes, frecuentemente, protagonizan las demandas de actuaciones tradicionales en cauces. Sin olvidar la “importancia que supone, para propiciar el cambio de rumbo, el desarrollo de la IV y su integración como estrategia fundamental de la ordenación territorial” (Entrevista #11).

Así, en la actualidad, el objetivo normativo de las actuaciones de mantenimiento y conservación de cauces, es “alcanzar o conservar y mantener, o incluso recuperar, en función del caso, el Dominio Público Hidráulico (DPH) y el buen estado de las masas de agua y paliar los efectos de las inundaciones y sequías” (SEMA, 2020, p. 8), empleando para ello las “medidas conducentes a la recuperación del comportamiento natural de la zona inundable, así como de sus valores asociados” (CHG, 2016, p. 25); medidas encuadradas en las SBN (JARITT & WILLIAMS & HANUS, 2016;

MITECO, 2019b; MAGDALENO & al., 2021). Por su parte,

“Las actuaciones de defensa de márgenes y ‘limpiezas’ y dragados de cauces deben restringirse tan solo a casos muy concretos y conflictivos en los que deban ser protegidos núcleos de población o infraestructuras relevantes preexistentes que puedan sufrir daños importantes sin tener alternativas viables” (Entrevista #6) (CHD, 2011, p. 11)

siendo estas excepciones aceptadas y compartidas por gran parte de los expertos y responsables técnicos entrevistados. En cualquiera de los casos, están “completamente contraindicadas las actuaciones ‘a hecho’ (también llamadas ‘a matarrasa’) en el tratamiento de cauces y riberas” (CHD, 2011, p. 11).

Con la intención de mejorar la definición jurídico-técnica de estas actuaciones, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD) se encuentra redactando en estos momentos una nueva modificación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH) (Real Decreto 849/1986, de 11 de abril) en la que se incluye un artículo específico que las define como “aquellas actuaciones que se llevan a cabo sobre un sistema fluvial tratando de mantener y mejorar su hidromorfología” (Entrevista #10).

De esta forma,

“Las labores de conservación y mantenimiento de cauces y las de mejora y restauración ambiental pueden coincidir en la mayor parte de los proyectos de actuación en el medio fluvial, de forma que un proyecto de restauración fluvial suele tener unidades de actuación que podrían catalogarse como conservación y mantenimiento del cauce, y hay actuaciones de conservación y mantenimiento que también pueden contener acciones de restauración fluvial” (CARPIO & al, 2019, p. 23).

Por esto, las actuaciones de mantenimiento y conservación, aunque generalmente les corresponda una escala espacial y temporal menor, “adquieren un enfoque óptimo al integrarlas en un plan de gestión a escala de cuenca, y con una escala temporal suficientemente amplia, que se haga cargo de su evolución en el tiempo” (CABRERO & MAGDALENO, 2015, p. 51). Así, el MITERD pretende que “la restauración fluvial pueda llevarse a cabo de dos formas: mediante proyectos de restauración al uso, sobre ríos completos o grandes tramos, pero también empleando múltiples actuaciones en multitud de tramos específicos [proyectos de mantenimiento y conservación de cauces]” (Entrevista #10). También, apuntan responsables técnicos de organismos de cuenca, “otra aplicación de estos programas podría consistir, en

adelante, en la planificación de actuaciones puntuales orientadas hacia el mantenimiento de proyectos de restauración previamente ejecutados” (Entrevista #9). Así como “dejar a un lado actuaciones que busquen un solo objetivo y optar por otras de carácter multifuncional, que generen sinergias y aporten mayor capacidad de resiliencia al ecosistema fluvial” (Entrevista #9).

En definitiva, además de que estas actuaciones que integran SBN no suponen, en términos relativos, grandes inversiones económicas, “resultan muy eficaces tanto para mejorar el estado ecológico de los sistemas fluviales como para mitigar el riesgo de inundaciones” (Entrevista #9) (CHG, 2016, p. 27) al reducir la peligrosidad de las avenidas, incrementando la capacidad del sistema para absorberlas y laminarlas (ESTRELA, 2020, p. 526), a la vez que favorecen la recuperación de los procesos y dinámicas naturales asociados a estos ecosistemas (RINALDI & PIÉGAY & SURIAN, 2011, p. 109).

4. Los sistemas fluviales como elementos fundamentales de la Infraestructura Verde territorial

La consagración de los sistemas fluviales, entendiéndolos como tales no sólo los cauces sino los territorios fluviales en su conjunto, como elementos fundamentales de la IV, se basa en su carácter de

“Estructura territorial vertebradora de primer orden, (...) que no se limita a lo ambiental, sino también en su componente histórica, económica y social. El cauce, las orillas y riberas en las que se estructuran las comunidades biológicas, la llanura de inundación y el acuífero subterráneo con el que conecta, conforma un sistema abierto y complejo sobre el que a menudo se desarrollan los asentamientos urbanos con los que entra en relación y se producen sinergias” (GOBIERNO DE NAVARRA, 2019, p. 26).

Por su parte, tal y como hemos señalado en el apartado metodológico, la Comisión Europea definió la IV en el año 2013 como una “red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos” (COMISIÓN EUROPEA, 2013, p. 3).

Para definir los elementos que integran esta red, el documento de Bases científico-técnicas para la ENIVCRE los clasifica en cinco tipos, según las funciones que desempeñan dentro de la IV: Áreas núcleo, Corredores ecológicos, Áreas de amortiguación, Otros elementos

multifuncionales y Elementos urbanos. Los sistemas fluviales se integran explícitamente en la categoría de Corredores ecológicos, concretamente el de tipo lineal, correspondiéndoles el objetivo de “mantener la conectividad ecológica mediante nexos físicos entre las Áreas núcleo” (VALLADARES & GIL & FORNER, 2017, p. 64), lo que supone asignar a las redes fluviales un papel crucial para la conectividad de diversos hábitats fragmentados (FERIA & al. 2020, p. 58; LO PICCOLO & TODARO, 2013, p. 795; URIARTE RICOTE, 2020, p. 102, pp. 107-109). Aunque también pueden incluirse en la categoría de Áreas núcleo, debido a que se refieren a “zonas donde la conservación de la biodiversidad tiene importancia prioritaria, incluso aunque esa zona no se encuentre legalmente protegida”.

Por un lado, los espacios fluviales pertenecientes al propio DPH sí se encuentran legalmente protegidos y reconocidos como tal por la IV (ELORRIETA & OLCINA, 2021, p. 42) y, por otro lado, tanto los propios cauces en sí, como sus llanuras aluviales, constituyen por sí mismos áreas de alto valor ecológico (FERIA & al. 2020, p. 50-51; GOBIERNO DE NAVARRA, 2019, p. 27), cumpliendo por tanto esa doble función para la IV. De hecho, así ha quedado explícitamente recogido también en algunos planes de ordenación territorial autonómicos, como el Plan Regional de Ordenación del Territorio (PROT) de Cantabria. En este se afirma que los valles fluviales y los bosques de ribera asociados, además de ser por sí mismos los conectores básicos de la IV territorial, también aportan la función de “núcleos de relevancia ambiental” por su alto valor ecológico (Áreas núcleo, tal como se acuña en la ENIVCRE) (GOBIERNO DE CANTABRIA, 2018, p. 301).

Esta relevancia de los sistemas fluviales también se refleja en las Metas y Líneas de actuación que establece la ENIVCRE, identificándose nuevamente estos sistemas como elementos

principales, junto a otros como los humedales, dunas o montes, sobre los que se centran explícitamente las propuestas para su conservación y restauración en las diversas Líneas de actuación que establece (MITERD, 2021, pp. 138-139, 160-161, 173, 186).

El protagonismo de los sistemas fluviales explica que varios de los planes autonómicos, tanto específicamente de IV como de ordenación del territorio (en el caso de estos últimos, aquellos más recientes que integran la IV como parte de sus propios contenidos), establecen la red hidrográfica como base del sistema territorial de IV a distintas escalas, mientras que otros, aun no determinándola como eje principal del sistema territorial, le otorgan igualmente un papel preeminente en las diversas estrategias (FIG. 3).

Así, el ya citado PROT de Cantabria determina la unidad de cuenca hidrográfica como el nivel de gestión y actuación subregional, aunque también a escala regional y local se encuentra presente (GOBIERNO DE CANTABRIA, 2018, p. 301). Más determinante aún, la Estrategia de Infraestructura Verde de Navarra “parte de un modelo territorial basado en la propia red hidrográfica navarra” (Entrevista #11), de manera que, a partir de ella, “el resto de elementos se integren para que todos y cada uno de ellos puedan funcionar en red aportando servicios a los tres niveles escalares” (GOBIERNO DE NAVARRA, 2019, p. 26).

Por su parte, otros planes como el de Andalucía (Plan Director para la Mejora de la Conectividad Ecológica de Andalucía. Una Estrategia de Infraestructura Verde; PDMCEA), Comunitat Valenciana (Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral; PATIVEL), o País Vasco (Directrices de Ordenación del Territorio; DOT), aunque no otorgan a la red hidrográfica ese papel estructurador básico tan explícitamente como los de Cantabria y Navarra, la sitúan

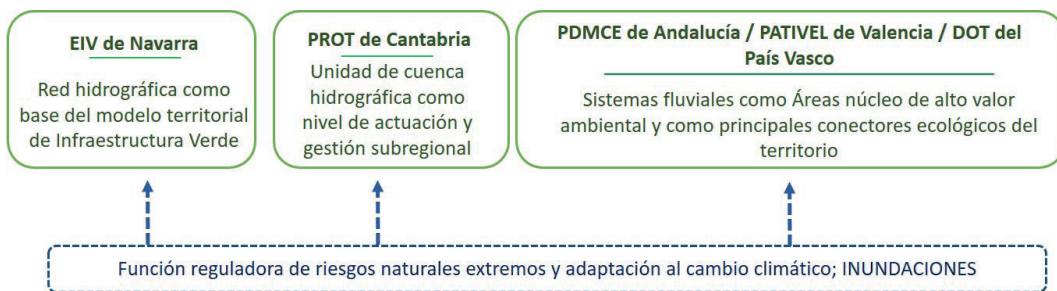


FIG. 3/ Tratamiento de los sistemas fluviales como elementos de la Infraestructura Verde en estrategias y planes regionales

Fuente: Elaboración propia a partir de GOBIERNO DE CANTABRIA, 2018; GOBIERNO DE NAVARRA, 2019; JUNTA DE ANDALUCÍA, 2018; GENERALITAT VALENCIANA, 2018; GOBIERNO VASCO, 2019

sin excepción entre las Áreas núcleo por su alto valor ambiental y, especialmente, como corredores por su función como conectores ecológicos entre éstas (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2018, pp. 9, 11, 34; GENERALITAT VALENCIANA, 2018, p. 164; GOBIERNO VASCO, 2019, p. 109; URIARTE RICOTE, 2020, pp. 98-101).

Por añadidura, además de las funciones como elementos de alto valor ambiental y conectores, los sistemas fluviales aportan uno de los servicios ecosistémicos que caracterizan a la IV: la función reguladora de riesgos naturales extremos y la adaptación al cambio climático (VALLADARES & GIL & FORNER, 2017, p. 49; GARCÍA SÁNCHEZ, 2019, pp. 54-56); más concretamente, el papel que desempeñan los territorios fluviales como reguladores naturales de crecidas y avenidas (OLLERO, 2014; MAGDALENO & al., 2021) que incrementarán su peligrosidad como consecuencia del cambio climático (BATES & al., 2008, pp. 27-28, 31; Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, IPCC, 2018, p. 7; MITERD, 2021, p. 95).

La importancia de esta función reguladora es común en todos los planes regionales que hemos analizado (GOBIERNO DE CANTABRIA, 2018, p. 311; GOBIERNO DE NAVARRA, 2019, pp. 36-37; JUNTA DE ANDALUCÍA, 2018, pp. 4-36; GENERALITAT VALENCIANA, 2018, p. 120; GOBIERNO VASCO, 2019, p. 115) (FIG. 3). Incluso en algunos casos como el PATIVEL, se han llegado a especificar elementos independientes en la IV, denominados Áreas críticas, para integrar, además de otros espacios de especial riesgo (sísmico, deslizamientos, etc.), las Áreas de Riesgo Potencial Significativo de Inundación (ARPSIs) contempladas en los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI) de las demarcaciones hidrográficas.

Todo ello pone de manifiesto que “la importancia de la red hídrica va más allá de la mera provisión del recurso agua, mostrándose como elemento verdaderamente multifuncional en el que confluyen diferentes servicios tanto actuales

como potenciales” (FERIA & al. 2020, pp. 50-51). Considerándose, por tanto, “estratégico como elemento de la IV por la radical importancia de los servicios ambientales que presta, el alto valor de los ecosistemas que acoge y la función vertebradora que cumple en todo el territorio” (GOBIERNO DE NAVARRA, 2019, p. 36).

5. Cómo los Programas de mantenimiento y conservación de cauces pueden contribuir al desarrollo de la Infraestructura Verde

Como se ha señalado, muchas de las actuaciones de los Programas de mantenimiento y conservación de cauces contemplan SBN y se integran en las de restauración ecológica fluvial, que a su vez constituyen una de las principales herramientas para desarrollar y potenciar la IV de un territorio (FAZELI & DEL MORAL, 2021, pp. 8-9) (FIG. 4), mejorando elementos preexistentes, conectándolos entre sí y transformando IV simples en complejas (VALLADARES & GIL & FORNER, 2017, p. 85).

Además de por lo expuesto a lo largo del apartado anterior, la restauración ecológica de sistemas fluviales adquiere especial relevancia para el desarrollo de la IV por su contribución directa al aumento de la provisión de servicios ecosistémicos y a la recuperación de la biodiversidad de los ecosistemas asociados a este (WOHL & al., 2015; EUROPEAN COMMISSION, 2021). Esto es posible debido a que la restitución de “la libertad geomorfológica y el territorio fluvial sirven para construir corredores fluviales con la superficie suficiente para permitir una adecuada dinámica de las componentes acuática y ribereña del sistema” (VALLADARES & GIL & FORNER, 2017, p. 250), permitiendo alcanzar así muchos de los objetivos de la IV (VALLADARES & GIL & FORNER, 2017, p. 85).



FIG. 4/ La Restauración fluvial como nexo de integración entre la ENIVCRE y los Programas de mantenimiento y conservación de cauces

Fuente: Elaboración propia

Para ello, la ENIVCRE concreta una serie de actuaciones de restauración fluvial orientadas a la mejora y desarrollo de la IV territorial, tales como “la recuperación de caudales naturales y funcionales, de la continuidad longitudinal, del territorio fluvial, de la funcionalidad de las llanuras de inundación, de los caudales sólidos, de los procesos y morfologías y de las riberas” (MITERD, 2021, p. 71). Siendo así reflejado explícitamente en numerosas medidas integradas en varias de las Líneas de Actuación para la consecución de las Metas estratégicas de esta ENIVCRE que hemos citado anteriormente (MITERD, 2021, pp. 138-139, 160-161, 173, 186).

Así pues, teniendo en cuenta las sinergias entre la restauración fluvial y las actuaciones de mantenimiento y conservación de cauces, y el papel estratégico que desempeña la restauración ecológica fluvial para el desarrollo de la IV territorial, se hacen evidentes las oportunidades que ofrecen las actuaciones de mantenimiento y conservación de cauces para lograr el desarrollo y mejora de la IV de un territorio, “siempre y cuando se opte por una correcta selección, diseño y ejecución de las mismas” (Entrevista #5) (FIG. 5), en línea con los nuevos planteamientos propuestos en las guías e instrucciones estudiadas.

En este mismo sentido apuesta también el actual MITERD en su documento de bases científico-técnicas de la ENIVCRE, en el que, entre sus recomendaciones para implementar una restauración fluvial de calidad, afirma que

“La Administración hidrológica destinará fondos a la restauración fluvial procedentes de partidas como las obras de emergencia tras inundaciones [actuaciones tradicionales de ‘limpiezas’, estabilización y dragados de cauces], de tal manera que se podrán aplicar buenas prácticas fluviales de forma integrada a la mitigación del riesgo” (VALLADARES & GIL & FORNER, 2017, p. 251).

A lo mismo apunta la instrucción emitida, por parte del SEMA, en el sentido de que, los planes de mantenimiento y conservación de cauces, “prioricen las actuaciones que, además de reducir el riesgo de inundación, ayuden a alcanzar o mantener los objetivos ambientales fijados en la planificación hidrológica” (SEMA, 2020, p. 10). Todo esto apunta a la interesante apuesta de la Administración estatal por superar planteamientos obsoletos y asumir una nueva cultura en la forma de gestionar ambientalmente los sistemas fluviales y el riesgo de inundación, con el fin de que “los programas de mantenimiento y conservación de cauces también contribuyan activamente al desarrollo efectivo de la IV en España” (Entrevista #9).

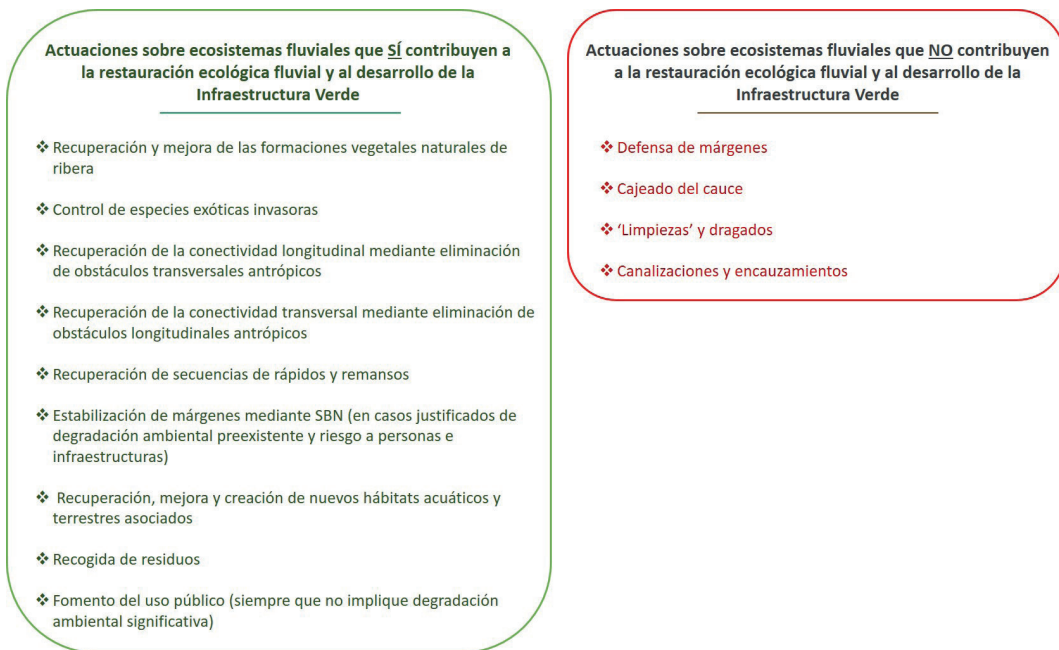


FIG. 5/ Tipologías de actuaciones de los programas de mantenimiento y conservación de cauces en relación a su contribución a la restauración ecológica fluvial y al desarrollo y mejora de la Infraestructura Verde territorial

Fuente: Elaboración propia, a partir de GONZÁLEZ DEL TÁNAGO & GARCÍA DE JALÓN, 2007; OLLERO, 2014; CARPIO & al., 2019; MITERD, 2021 y las entrevistas realizadas

Para que esto último llegue a materializarse, el MITERD tiene previsto emprender una revisión y actualización de la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos, precisamente con el fin de lograr una coordinación efectiva entre ésta y la ENIVCRE, que permita así la integración de ésta última con los Planes hidrológicos de cuenca y los PGRI y, por tanto, también con los programas de mantenimiento y conservación de cauces (Entrevista #10).

5.1. Caso de estudio: La rehabilitación ambiental del arroyo Riopudio aguas arriba de Coria del Río (Sevilla)

En el marco del “Proyecto de obras de ejecución de trabajos de urgencia para la reparación del DPH de cauces en la cuenca del Guadalquivir”, la Comisaría de Aguas de la CHG ejecutó, entre agosto de 2019 y noviembre de 2020, casi un centenar de actuaciones por toda la cuenca hidrográfica, con un presupuesto global de 7999183,58 euros; en torno a 5200000 euros para la provincia de Sevilla (CHG, 7 de agosto de 2019). Una de estas actuaciones es la realizada en el arroyo Riopudio, en un tramo de

1356 metros localizado entre el comienzo del término municipal de Coria del Río, al cruzar el cordel de Ugena (que a su vez conecta, a escasos 400 metros, con el Corredor Verde Metropolitano de Sevilla), hasta el comienzo del tramo canalizado que discurre por el núcleo urbano del citado municipio (FIG.6) hasta la desembocadura del arroyo en el río Guadalquivir. Es en este tramo concreto de actuación donde la nueva circunvalación SE-40 cruza el arroyo, mediante un viaducto. La actuación contó con una inversión final de 71 180 euros y tuvo una duración de 13 meses, comenzando en octubre del año 2019 y finalizando en noviembre de 2020 (CHG, 12 de diciembre de 2020).

El objetivo principal de la actuación fue la mejora ambiental del último tramo de una intervención desarrollada anteriormente por la CHG entre los años 2008 y 2015, denominada “Proyecto de restauración ambiental del arroyo Riopudio”. Esta actuación dio como resultado la creación de un corredor verde de 18 km, desde la cabecera del arroyo, en el sector norte de la comarca del Aljarafe, hasta el término de Coria del Río, poco antes de alcanzar su desembocadura en el Guadalquivir (CHG, 2007). Este corredor constituye la base territorial sobre la que se apoya el futuro proyecto de parque metropolitano contemplado en el Plan de Ordenación

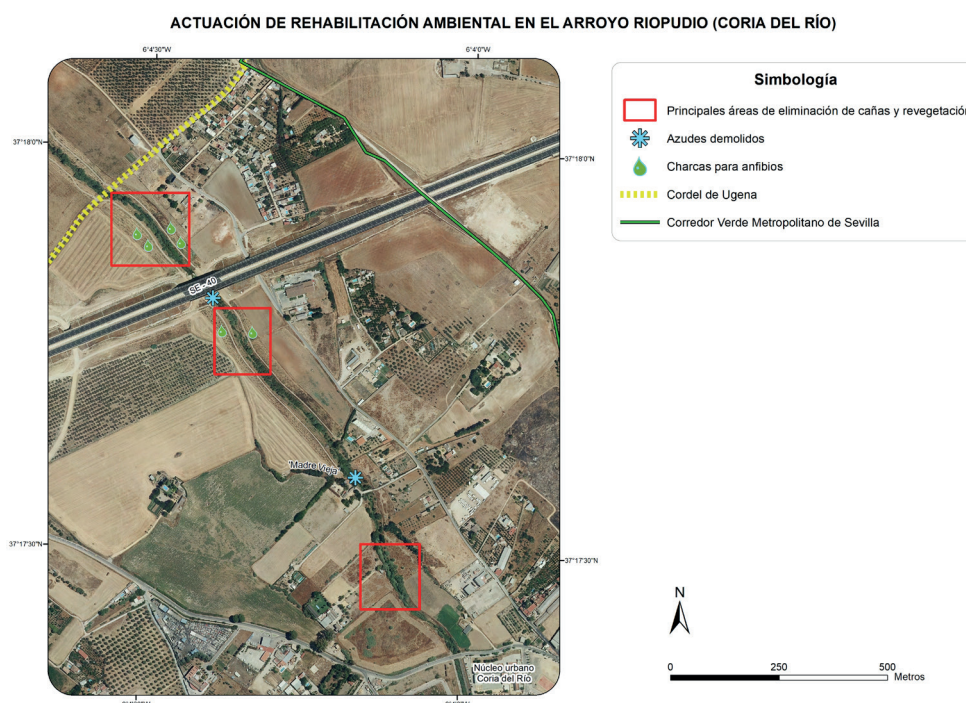


Fig. 6/ Plano de localización y distribución de las actuaciones

Fuente: Elaboración propia a partir de la ortofotografía del Plan Nacional de Ortofotografía Aérea, Máxima Actualidad (PNOA MA)

del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS) (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2009).

La intervención que aquí se presenta buscó, por un lado, mejorar y diversificar los valores ambientales del último tramo del corredor verde, ya en el término municipal de Coria del Río, así como potenciar su accesibilidad y uso público, en un tramo desconectado del núcleo urbano del municipio, situado a unos 600 metros aguas abajo. Esta fragmentación se debe a que el proyecto que dio lugar al corredor verde actual excluyó estos últimos 600 metros de arroyo, cuyas márgenes siguen actualmente ocupadas por diversas parcelaciones y construcciones, lo que se ha traducido en un aprovechamiento público menor al de cualquier otro tramo del corredor verde. Las actuaciones descritas en este apartado se extienden a ese tramo de 600 metros que se excluyó, mejorando su situación, adelantándose a la previsible ejecución del proyecto que complete el corredor verde y lo conecte definitivamente con el núcleo urbano de Coria.

De esta forma, los objetivos específicos de la intervención que presentamos han sido:

- Recuperar la conectividad longitudinal del tramo en el que se intervino y los procesos hidromorfológicos naturales presentes en él.
- Restauración de las riberas, recuperando las formaciones vegetales autóctonas y potenciando la biodiversidad asociada.

Lo primero se logró mediante la demolición de dos azudes en desuso situados en el tramo de actuación y, lo segundo, combatiendo a medio y largo plazo la

colonización del cauce por especies invasoras como la caña común (*Arundo donax*), combinando el método de extracción de rizomas y el de fomento de la competencia con vegetación riparia (DEL TORO & al., 2012, pp. 55-58). Esto último se ha completado con la creación de varias charcas para anfibios, con el fin de potenciar la biodiversidad del ecosistema fluvial. Como puede observarse, se tratan de actuaciones contempladas en el cuadro verde de la FIG. 5.

Además de los servicios ecosistémicos señalados y relacionado con el objetivo principal de la actuación, la mejora escénica y paisajística inherente a la actuación que se propuso y ejecutó redunda en la potenciación del uso y disfrute público de este tramo del corredor verde (ZOIDO & al., 2012, p. 111).

A. Recuperación de la conectividad longitudinal

Se procedió a caracterizar la continuidad longitudinal del tramo de actuación, empleando para ello lo dispuesto en el capítulo III del citado Protocolo de caracterización hidromorfológica (MITECO, 2019a). De esta forma, fueron aplicados todos los índices y coeficientes que propone el Protocolo, para lo que fue necesario analizar en primer lugar los dos obstáculos transversales detectados en el tramo de actuación: el primero, situado en la mitad inferior, coincidía con la confluencia del antiguo brazo 'Madre Vieja' sobre el arroyo Riopudio (X: 227898'5487, Y: 4131832'2544 ETRS 89 UTM H30), en el tramo de 600 metros aguas abajo del corredor verde, mientras que el segundo obstáculo se situaba bajo el viaducto de la circunvalación SE-40 sobre el arroyo (X: 227574'8775, Y: 4132241'8066 ETRS 89 UTM H30) (FIGS. 6 y 7).



FIG. 7/ Evolución de los trabajos de recuperación de la conectividad longitudinal (arriba, demolición de azud 'SE-40'; abajo, demolición de azud 'Madre Vieja')

Fuente: Daniel FAZELI TELLO

De los estudios realizados se pudo obtener que el Índice de franqueabilidad de ambos obstáculos era 2,65 y 3, respectivamente. Siendo 3,11 el Índice de compartimentación del tramo de actuación. En este caso, para el desarrollo de los cálculos que propone el Protocolo, se tuvieron en cuenta las dos únicas especies de ictiofauna autóctona de interés que ha sido posible inventariar hasta el momento: el barbo gitano (*Luciobarbus sclateri*) y la colmilleja (*Cobitis palúdica*), con unos Coeficientes de prioridad de 27,56 y 12,25, respectivamente (MITECO, 2019a, pp. 99-100). A partir de estos, se halló un Índice de conectividad longitudinal de 123,81, que evidenció la necesidad de actuar sobre ambos obstáculos para mejorar su situación de degradación ecológica. Así, y una vez certificado el estado de desuso en el que se encontraban ambas infraestructuras, se decidió su demolición con el objetivo de recuperar la naturalidad de los procesos hidrogeomorfológicos y la conectividad ecológica del tramo con la desembocadura del arroyo en el río Guadalquivir, especialmente en lo referido a la ictiofauna.

B. Eliminación de la caña común (*Arundo donax*) y recuperación de la vegetación de ribera autóctona

En primer lugar, se realizó un desbroce de la parte aérea de 11 100 m² de rodales de caña, con densidades comprendidas entre los 40 y 55 tallos/m², existentes en el cauce y en ambas márgenes y, posteriormente, la excavación de los rizomas

contenidos en el sustrato (FIG. 8), mediante medios mecánicos, siguiendo el método propuesto por el manual antes citado (DEL TORO & al., 2012, p. 55).

Cabe mencionar que la gestión de los residuos generados consistió en el enterramiento de los mismos en espacios situados en las márgenes (FIG. 8), aplicando así uno de los métodos de inertización que propone el manual para una gestión *in situ* más eficiente y sostenible de los residuos (DEL TORO & al., 2012, p. 63). Aunque, según el manual, la profundidad mínima necesaria es de 1 metro y presenta como imprescindible cubrir los rizomas con un plástico, en este caso se optó experimentalmente por enterrarlos a más profundidad de la indicada (mínimo 1,5 metros), cubriendo con plásticos en unos casos y en otros no (en total, 10 zanjas de enterramiento). Los plásticos empleados se corresponden con las 6 charcas para anfibios construidas que explicamos a continuación.

Tras las actuaciones de eliminación de la caña, para asegurar la eficacia a medio y largo plazo, en las mismas áreas que ésta ocupaba, además de varios repasos manuales de algunos restos de rizomas persistentes, se aplicó también el método de competencia con vegetación autóctona riparia (DEL TORO & al., 2012, pp. 56-58), adaptándolo y combinando el empleo de aproximadamente 120 estacas con un total de 380 unidades de plantones y árboles, correspondientes a 10 especies distintas, empleadas según la morfología de la ribera y cercanía de cada rodal a la lámina de agua (GONZÁLEZ DEL



FIG. 8/ Evolución de los trabajos de eliminación de la caña común (*Arundo donax*) e inertización de rizomas

Fuente: FRANCISCO JAMARDO (1ª fotografía, superior izquierda) y DANIEL FAZELI TELLO (resto)



FIG. 9/ **Evolución de los trabajos de recuperación de la vegetación de ribera autóctona**

Fuente: Daniel FAZELI TELLO

TÁNAGO & GARCÍA DE JALÓN, 2007, p. 240). Las especies se escogieron en base a la literatura científica existente (GARILLETI & CALLEJA & LARA, 2012) y al análisis de las formaciones vegetales presentes de manera natural en distintos tramos del sistema fluvial objeto de actuación (FIG. 9): sauce blanco (*Salix alba*), mimbrera (*Salix purpurea*), álamo blanco (*Populus alba*), álamo negro (*Populus nigra*), fresno (*Fraxinus angustifolia*), olmo negro (*Ulmus minor*), taraje (*Tamarix sp.*), majuelo (*Crataegus monogyna*), lentisco (*Pistacia lentiscus*) y granado (*Púnica granatum*).

C. Creación de hábitats para anfibios

Actualmente, los anfibios son el grupo animal más amenazado del planeta, ya que aproximadamente el 30% de las especies conocidas se encuentran catalogadas bajo alguna categoría de amenaza. Esto es consecuencia de la pérdida de humedales y lagunas naturales que formaban parte de los hábitats de estos animales. Debido, entre otras causas, a los efectos del cambio climático, la contaminación, el crecimiento de las zonas urbanas y las presiones agrarias sobre el medio natural (World Wildlife Fund, 2013, pp. 4-5). Y el territorio en el que nos encontramos no ha sido una excepción a estas dinámicas.

Por ello, aprovechando varios de los espacios donde se realizó el enterramiento de rizomas

de caña y con el fin de experimentar las alternativas de gestión antes mencionadas, se han construido 6 pequeñas charcas para anfibios en el tramo alto de la actuación (FIGS. 6 y 10); 3 en cada margen, alcanzando un total de 175 m² de nuevas zonas húmedas.

Su diseño, además de atender a diversas especificaciones técnicas (World Wildlife Fund, 2013, pp. 19-22), ha respondido a las necesidades de las diferentes especies autóctonas de este territorio, asesorado para ello por el biólogo Juan Matutano Cuenca y el presidente de la Asociación de Defensa de la Cultura y la Naturaleza (ADECUNA) Juan Antonio Figueras: diversidad de profundidades, refugios dentro y fuera de las charcas, zonas de luz y de sombra (esto último, plantando especies arbustivas en las márgenes con mayor profundidad), etc. Así, se ha buscado recrear las condiciones óptimas de hábitat para que puedan reproducirse y vivir menos amenazadas en este espacio fluvial las especies autóctonas emblemáticas presentes en el territorio como la rana meridional (*Hylas meridionalis*), el sapillo pintojo (*Discoglossus galganoi*), el sapo corredor (*Epidalea calamita*) o el gallipato (*Pleurodeles waltl*), entre otras. Además de favorecer el refugio y comedero de otras muchas especies de distintas clases de fauna.



FIG. 10/ Evolución de los trabajos de construcción de charcas para anfibios

Fuente: Daniel FAZELI TELLO

6. Discusión de resultados y conclusiones

En este artículo hemos puesto de manifiesto las relaciones existentes entre algunos de los tradicionales instrumentos empleados para gestionar y actuar sobre los ecosistemas fluviales y el riesgo de inundación asociado, y los nuevos planes y estrategias de IV vigentes a escala nacional y autonómica.

Los estudios y análisis realizados ofrecen resultados que responden a las diversas preguntas de investigación planteadas. La primera de ellas, referida a la capacidad de los nuevos enfoques, normativos y científico-técnicos, para transformar la manera en que se vienen aplicando los programas de mantenimiento y conservación de cauces, recibe varias respuestas y suscita algunas reflexiones. Por un lado, esos nuevos planteamientos tienen una amplia aceptación en los sectores científico-técnicos y administrativos, respaldados por una nutrida serie de guías e instrucciones oficiales. Aunque su aplicación práctica presenta aún un escaso recorrido, los casos en los que se han llevado a cabo actuaciones en esta línea, como es la experiencia expuesta en este artículo, vienen reforzando y potenciando la transformación del paradigma de actuación sobre los ecosistemas fluviales.

En ese sentido, muchos de los expertos entrevistados insisten en que “es necesario aumentar la formación sobre el funcionamiento y dinámicas naturales de estos ecosistemas, en determinados cuerpos técnicos de las administraciones competentes y equipos operativos” (Entrevista #4), así como “diversificar los perfiles profesionales, de manera que puedan conformarse equipos multidisciplinares” (Entrevista #2), como medidas para impulsar la efectividad de los cambios que pretenden implantarse. “Esta necesidad es más notable especialmente en los casos en los que son las administraciones autonómicas y, sobre todo, las locales, quienes ejecutan las actuaciones” (Entrevista #5). Incluso, por este mismo motivo, apuntan que “es cuestionable la idoneidad de que estas administraciones puedan tener competencias en esta materia” (Entrevista #5).

Por otro lado, también se ha puesto de manifiesto el papel relevante que viene jugando el conjunto de la sociedad en la implantación y evolución de estos planteamientos, tanto en un sentido como en otro. De una parte, son notorias las demandas sociales de un medio ambiente adecuado y de calidad, que pasa por superar los enfoques tradicionales de mitigación del riesgo de inundación y apostar por técnicas y métodos mejor integrados ambientalmente. Pero, de otra parte, “siguen estando muy extendidas las demandas de los métodos y técnicas tradicionales de actuaciones

sobre cauces por una buena parte de la sociedad y determinados agentes económicos” (Entrevista #3), siendo este uno de los principales obstáculos señalado por gran parte de los expertos entrevistados, para poder completar la transición del enfoque tradicional hacia el establecido oficialmente en la actualidad. En esta misma línea, diversos expertos identifican la educación ambiental como uno de los principales ejes de actuación, de manera que “se reduzca sensiblemente la demanda de las actuaciones de tipo tradicional” (Entrevista #3). Para ello también:

“Es fundamental la incorporación de procesos de evaluación antes, durante y después de la ejecución de las actuaciones sobre cauces, que hasta ahora nadie había llevado a cabo, y que permitan mostrar la mayor o menor eficacia y eficiencia que aportan las mismas respecto a los objetivos establecidos, generando así nuevos ejemplos de buenas prácticas”. (Entrevista #4)

Aunque “para que esto sea posible, sería necesario también incrementar los recursos humanos con los que cuentan actualmente los departamentos competentes” (Entrevista #4). Una evaluación en cuya implementación el MITERD trabaja actualmente, lo que

“Permitirá demostrar las limitaciones de algunas de las tipologías de actuaciones tradicionalmente aplicadas, reforzando así el necesario cambio de enfoques hacia procedimientos que maximicen la multi-funcionalidad de las medidas adoptadas, y el incremento de los co-beneficios alcanzados” (Entrevista #4)

Por otro lado, respecto a la pregunta de investigación referida a la capacidad real que tienen los programas de mantenimiento y conservación de cauces para contribuir a los objetivos de las estrategias territoriales de IV, podemos afirmar que potencialmente esta es alta, siempre que se cuente con unos programas ceñidos a los nuevos enfoques planteados, basados en la apuesta por SBN. Esta conclusión está respaldada por la totalidad de los expertos entrevistados. No obstante, cabe señalar que algunos expertos observan con cautela dicha aportación, en la medida en la que opinan que para que ello se materialice plenamente, “deberían tratarse de proyectos de restauración ambiental *stricto sensu*, y no de los mencionados programas, aún con el empleo de SBN, debido a las limitaciones que presentan sus escalas de actuación temporal y espacial” (Entrevista #8).

Respecto a esto último, también es necesario recalcar la apreciación de varios expertos

entrevistados sobre el importante papel que desempeña la ordenación del territorio en la gestión de los espacios fluviales, siendo esta “uno de los instrumentos más importantes para mejorar el estado ecológico de los mismos y la gestión del riesgo de inundación asociados” (Entrevista #8). Así, argumentan,

“Se debe caminar hacia una ordenación territorial más responsable y sensible de lo que ha sido hasta ahora respecto a estos asuntos, de manera que otros instrumentos, como los programas de mantenimiento y conservación de cauces, puedan ser realmente útiles” (Entrevista #1)

Con ese telón de fondo, de la experiencia de intervención que se presenta como estudio de caso, tras un año y medio de seguimiento después de finalizada la obra, se extraen los siguientes resultados:

- Las tareas de **recuperación de la conectividad longitudinal** han permitido permeabilizar una longitud de cauce de 4,15 km, al haber conseguido conectar el tramo superior (hasta el siguiente azud situado aguas arriba) y la desembocadura del arroyo en el río Guadalquivir. A su vez, se han manifestado de manera visible los procesos hidromorfológicos que se desencadenan tras la eliminación de estos obstáculos transversales. En este caso, se ha podido constatar la rápida reordenación de los sedimentos acumulados en los vasos de los azudes, evacuándolos hacia aguas abajo y reequilibrando parcialmente el perfil longitudinal del cauce, modificándose la granulometría del lecho aguas arriba y abajo; aspectos intensificados tras las primeras crecidas ordinarias acontecidas durante los dos últimos meses del año 2020 y primeros del 2021. De esta manera se han podido confirmar los modelos de respuesta geomorfológica esperados (COLLINS & al., 2007; OLLERO & al., 2014; EUROPEAN COMMISSION, 2021). Por otro lado, otro aspecto relevante ha sido la constatación del ascenso, en la posterior época de desove (primavera de 2021) de varios ejemplares de barbos gitanos (*Luciobarbus sclateri*) a través del tramo reconectado, alcanzando el siguiente obstáculo transversal situado aguas arriba, confirmando así la recuperación ecológica de la conectividad longitudinal del tramo de cauce sobre el que se ha actuado.
- Respecto a la **eliminación de cañas y recuperación de la vegetación autóctona**, se ha observado una densidad de

rebrote en los rodales de cañas intervenidos ≤ 2 tallos/m², logrando que, en su lugar, se desarrollen y colonicen el sustrato diversas formaciones herbáceas autóctonas, surgidas espontáneamente, junto a las arbustivas y arbóreas plantadas durante la actuación. Además, en lo referido a la experimentación realizada sobre el método de enterramiento e inertización de los rizomas, se ha podido constatar la inexistencia total de rebrotes tanto en las zanjas que se cubrieron con plásticos (creando las charcas para anfibios) como en las que no. Por lo que podemos concluir que, enterrándolos al menos a 1,5 metros de profundidad, no sería necesario la aplicación de cubrimientos plásticos, tal como sí condiciona el manual.

- En lo referido a la **creación de hábitats para anfibios**, se ha podido observar en ellos, y en su entorno más inmediato, la rápida colonización natural por parte de las ranas comunes (*Pelophylax perezi*) y sapos corredores (*Epidalea calamita*), así como numerosas especies de odonatos como el caballito del diablo (*Ischnura graellsii*) o diversas libélulas (*Sympetrum sp.*, *Crocothemis erythraea*), además de reptiles como la culebra de agua (*Natrix maura*) o el lagarto ocelado (*Timon lepidus*). A ello hay que añadir diversa avifauna que está utilizando estos nuevos hábitats para beber y/o alimentarse, principalmente paseriformes, pero también algunas especies de ardeidas como la garceta común (*Egretta egretta*), la garza real (*Ardea cinerea*) o el martinete (*Nycticorax nycticorax*), en época reproductora, pasos migratorios y durante la invernada.
- Por último, la **difusión y divulgación de las actuaciones realizadas**, tanto en redes sociales como en medios de comunicación (DIARIO DE SEVILLA, 12 de diciembre de 2020), por parte del organismo de cuenca (CHG, 12 de diciembre de 2020) y también de asociaciones ciudadanas ambientalistas (Asociación en Defensa del Territorio del Aljarafe, ADTA, 10 de diciembre de 2020), junto con el impulso de la Administración local al desarrollo de nuevas actividades ambientales de participación ciudadana en este mismo tramo (AYUNTAMIENTO DE CORIA DEL RÍO, 23 de marzo de 2021), ha favorecido una mayor visibilización y una afluencia de personas sensiblemente

superior en este tramo del corredor verde. Esto se ha visto incrementado también durante la pandemia de COVID-19, debido a que, al igual que otras zonas verdes próximas a núcleos urbanos, ha llegado a masificarse en diversos momentos tras el levantamiento de los confinamientos domiciliarios. La coincidencia de esta situación con el desarrollo de la intervención hizo aumentar la expectación de la población por los trabajos que se estaban llevando a cabo, lo que contribuyó a la difusión y divulgación de estos. Ello ha propiciado que, durante y después de las actuaciones, se hayan ido estableciendo de manera espontánea diversas actividades de iniciativa ciudadana que anteriormente apenas tenían lugar en este tramo concreto del corredor verde (grupos de avistamiento de aves, práctica de escalada en un rocódromo improvisado bajo el viaducto de la SE-40, cicloturismo, *running*, etc.). Como señala uno de los expertos entrevistados, “la masificación de estos espacios naturales acontecida en momentos determinados de la pandemia debe servir, en todo caso, para poner de manifiesto la necesidad de poder contar con más espacios de este tipo” (Entrevista #9).

La evolución señalada indica que el beneficio puede alcanzar objetivos superiores y más ambiciosos, basados en la apropiación e identificación social con el elemento territorial objeto de la actuación, redundando a su vez en una mayor perdurabilidad de los esfuerzos institucionales, técnicos y económicos realizados, que acaba finalmente revirtiendo en una mejor conservación del espacio fluvial (SCHMIDT & al., 2010). Esto también está en consonancia con las peticiones expresadas unánimemente en el llamado Libro Blanco del Aljarafe, por el conjunto de agentes sociales de la comarca, en el que relacionan la recuperación de las características territoriales identitarias de la misma como elemento fundamental para impulsar un modelo de desarrollo socioeconómico y territorial realmente sostenible, que permita contener la progresiva dependencia con respecto a la cabecera metropolitana (ADTA & Asociación Empresarial Aljarafe, AEA, 2005).

Por todo ello, podemos concluir que:

- En contraposición a los planteamientos tradicionales, los nuevos enfoques científico-técnicos de actuaciones sobre sistemas fluviales para mejorar su estado

ecológico y gestionar el riesgo de inundación, a través de los programas de mantenimiento y conservación de cauces, se encuentran actualmente respaldados por un marco normativo y diversas guías y estrategias oficiales que les confieren una significativa implantación jurídico-técnica en nuestro país. No obstante, habiendo quedado obsoletas las técnicas y métodos de actuación tradicionales, en la práctica siguen siendo empleadas con bastante frecuencia, debido a los diversos factores estudiados.

- Estos nuevos planteamientos, aplicados a los programas referidos, se traducen en una serie de actuaciones de SBN que, aunque a escalas temporales y espaciales más reducidas, permiten alcanzar determinados objetivos compartidos con la restauración fluvial.
- Tras analizar el papel que desempeñan los sistemas fluviales en los diversos planes y estrategias regionales de IV y en la ENIVCRE, las actuaciones que sean llevadas a cabo sobre ellos determinarán el mayor o menor desarrollo de la IV territorial. Por ello, la ejecución de programas de mantenimiento y conservación de cauces en línea con los nuevos enfoques señalados, con actuaciones como las ejecutadas en el caso de estudio expuesto, permitirá considerarlos como instrumentos útiles para el desarrollo de la IV territorial.
- Para que esto sea posible, será necesario conseguir superar los obstáculos señalados anteriormente y progresar en líneas de actuación concretas como las que se aplican en el caso de estudio analizado.

Estas conclusiones verifican las hipótesis planteadas en este artículo, a la vez que ponen de manifiesto las dificultades que todavía es necesario superar para que estos programas puedan funcionar realmente como instrumentos para el desarrollo de la IV territorial.

7. Bibliografía

- American Rivers (2017): *What is Green Infrastructure?*, Washington, DC. <https://www.americanrivers.org/threats-solutions/clean-water/green-infrastructure/what-is-green-infrastructure/>
- Asociación en Defensa del Territorio del Aljarafe, ADTA (10 de diciembre de 2020): *Concluyen las acciones de renaturalización en el tramo inferior del parque metropolitano Riopudio. Otra forma de actuar en los cauces, es posible.* https://www.adta.es/actuaciones/riopudio/seguimientorestauracion/2020/2020%2012%2010%20NOTA_PRENSA_OBRAS_EN_CAUCE_RIOPUDIO.html
- & Asociación Empresarial Aljarafe, AEA (Coord.) (2005): *Estrategia Territorial para el desarrollo económico del Aljarafe.* <http://www.adta.es/documentos/otrosdocumentos/2005%2003%2001%20LibroBlancoAljarafe.pdf>
- ARENILLAS GIROLA, L. (2016): Mantenimiento, conservación y restauración ecológica de los sistemas fluviales. En *Jornadas Escuela de Alcaldes*. Confederación Hidrográfica del Tajo. <http://www.chtajo.es/Servicios/Biodiversidad/JornadasTecnicas/EscuelaAlcaldes/Documents/Competencia%20en%20limpieza%20Cauces.pdf>
- AYUNTAMIENTO DE CORIA DEL RÍO (23 de marzo de 2021): *Vecinos por la biodiversidad.* <https://www.facebook.com/158878894147358/posts/3753258798042665/>
- BATES, B.C. & KUNDZEWICZ, Z.W. & WU, S. & PALUTIKOF, J.P. (Eds.) (2008): *El Cambio Climático y el Agua. Documento técnico del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra, Secretaría del IPCC. <https://archive.ipcc.ch/pdf/technical-papers/ccw/climate-change-water-sp.pdf>
- BENTLEY, S. & BRADY, R. & COOPER, J. & DAVIES, K. & HEMSWORTH, M. & ROBINSON, P. & THOMAS, L. (2014): *Aquatic and riparian plant management: controls for vegetation in watercourses. Technical Guide*, Bristol, Reino Unido, Environment Agency. <http://nora.nerc.ac.uk/id/eprint/509613/1/N509613CR.pdf>
- BIRON, P. & BUFFIN-BÉLANGER, T. & LAROCQUE, M. & DEMERS, S. & OLSEN, T. & OUELLET, M.A. & CHONÉ, G. & CLOUTIER, C.A. & NEEDELMAN, M. (2013): *Espace de liberté: un cadre de gestion intégrée pour la conservation des cours d'eau dans un contexte de changements climatiques*, Québec, Ouranos. https://www.ouranos.ca/wp-content/uploads/RapportBironetal2013_FR.pdf
- BRUFÃO CURIEL, P. & EL SO HUARTE, J. & GARCÍA BURGOS, E. & HERRERA GRAO, T. & JASO LEÓN, C. (2015): Aspectos técnicos y jurídicos de los dragados y "limpiezas" de cauces. *Notas Técnicas del CIREF*, 8. https://www.dropbox.com/s/ftuy9cna16cr229/8_Nota_4_2015_Dragados.pdf
- CABRERO RODRÍGUEZ & MAGDALENO MAS (2015): Buenas prácticas para el mantenimiento y conservación de cauces. *Ingeniería Civil*, (177), 51-65. <http://ingenieriacivil.cedex.es/index.php/ingenieria-civil/article/view/517>
- CARPIO FERNÁNDEZ DEL POZO, J. & GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M. & LÓPEZ MARTÍN, M.A. & MARTÍN ANTA, D. & APARICIO MARTÍN, M. & GARJO DEL RÍO, E. & ROMÁN BARREIRO, E. & SÁNCHEZ MARTÍNEZ, F.J. (2019): *Buenas prácticas en actuaciones de conservación, mantenimiento y mejora de cauces*, Madrid, Dirección General del Agua, Ministerio para la Transición Ecológica. https://www.miteco.gob.es/es/agua/publicaciones/guia-buenas-practicas-en-actuaciones-conservacion-mantenimiento-mejora-cauces_tcm30-503733.pdf
- COLLINS, M. & LUCEY, K. & LAMBERT, B. & KACHMAR, J. & TUREK, J. & HUTCHINS, E. & PURINTON, T. & NEILS, D. (2007): *Stream Barrier Removal Monitoring*

- Guide. Gulf of Maine Council on the Marine Environment. <http://gulfofmaine.org/streambarrier-removal/Stream-Barrier-Removal-Monitoring-Guide-12-19-07.pdf>
- COMISIÓN EUROPEA (2013): *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*, COM (2013) 249 final, Bruselas, Bélgica, Unión Europea.
- Confederación Hidrográfica del Duero, CHD (2011): *Programa de mantenimiento y conservación de cauces 2008-2010*, Valladolid.
- ____ (2014): *Estrategia de actuaciones en cauces para la mejora del estado de las masas de agua y de la conectividad fluvial en la cuenca del Duero*, Valladolid.
- Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, CHG (2007): *Proyecto de restauración ambiental del arroyo Riopudio*. <https://www.adta.es/actuaciones/riopudio/proyectochg/webproyectoCHG/www.chguadalquivir.es/chg/opencms/riopudio/contenido.html>
- ____ (2016): *Plan de Gestión del Riesgo de Inundación D. H. Guadalquivir (2016-2021). Anejo 2. Descripción del Programa de Medidas*. https://www.chguadalquivir.es/documents/10182/62367/Anejo+n%C2%BA2+Catalogo+Medidas+DHG_Revene16.pdf/3b2df34f-a8a0-4c18-9a8d-2cc25008e36e
- ____ (7 de agosto de 2019): *El subdelegado del Gobierno en Sevilla presenta el Plan de limpieza de cauces y arroyos que se llevarán a cabo en 50 municipios de la provincia, y que la CHG ejecutará con una inversión de 5,2 millones de euros*. <https://www.chguadalquivir.es/sala-de-prensa>
- ____ (12 de diciembre de 2020): *La CHG finaliza la recuperación ambiental del tramo bajo del Riopudio a su paso por Coria del Río (Sevilla) con una inversión de 71.180 euros*. <https://www.chguadalquivir.es/sala-de-prensa>
- DEL MORAL ITUARTE, L. (1991): *La obra hidráulica en la cuenca baja del Guadalquivir (siglos XVIII-XX). Gestión del agua y organización del territorio*, Sevilla, Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Colección Kora.
- DEL TORO TORRÓ, V. & JIMÉNEZ RUIZ, J. & VILÁN FRAGUEIRO X.M. (2012): *Bases para el manejo y control de Arundo donax L. (Caña común)* [Colección Manuales Técnicos de Biodiversidad, 4], Valencia, Conselleria d'Infraestructures, Territori i Medi Ambient. Generalitat Valenciana.
- DIARIO DE SEVILLA (12 de diciembre de 2020): *Luchar contra las inundaciones naturalizando más el Riopudio*. https://www.diariodesevilla.es/aljarafe/Riopudio-intervencion-CHG-inundaciones-especies-autoc-tonas-naturalizando_0_1528047518.html
- DIRECTIVA 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. *Diario Oficial* n° L 327 de 22 de diciembre de 2000, 1-73.
- DIRECTIVA 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación. *DOUE -L*, n° 288, de 6 de noviembre de 2007, 27-34. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2007-82010>
- ELORRIETA SANZ, B. & OLCINA CANTOS, J. (2021): *Infraestructura verde y ordenación del territorio en España. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales (CyTET)*, 53(207), 23-46. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.207.02>
- ESTRELA MONREAL, T. (2020): *Evolución de la gestión de las inundaciones en España: Retos futuros*. En M.I. LÓPEZ ORTIZ & J. MELGAREJO MORENO (Eds.), *Riesgo de inundación en España: análisis y soluciones para la generación de territorios resilientes* (pp. 517-529), Congreso Nacional sobre Inundaciones, Orihuela, Universidad de Alicante. <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/109017>
- EUROPEAN COMMISSION (2021): *Barrier Removal for River Restoration. Biodiversity Strategy 2030*, Luxembourg, Publications Office of the European Union. <https://www.ecologic.eu/18430>
- FAZELI TELLO, D. & DEL MORAL ITUARTE, L. (2021): *La Infraestructura Verde y sus potencialidades para la regeneración de territorios fluviales: ejemplos de buenas prácticas a diferentes escalas. Agua y Territorio*, (18), 39-59. <https://doi.org/10.17561/at.18.5642>
- FERIA TORIBIO, J. M. & SANTIAGO RAMOS, J. & IGLESIAS PASCUAL, R. & ANDÚJAR LLOSA, A. & HURTADO RODRÍGUEZ, C. & GÓMEZ GARCÍA, F.J. & GUTIÉRREZ PÉREZ, J. A. (2020): *Ciudades inteligentes y sostenibles. Infraestructura verde y habitats urbanos integrados*, Sevilla, Factoría de Ideas, Urbanismo, Centro de Estudios Andaluces.
- GARCÍA SÁNCHEZ, F.J. (2019): *Planeamiento urbanístico y cambio climático: la infraestructura verde como estrategia de adaptación. Cuadernos de Investigación Urbanística, Cifurj*, (122), 1-101. <https://dx.doi.org/10.20868/ciur.2019.122>
- GARILLETI, R. & CALLEJA, J.A. & LARA, F. (2012): *Vegetación ribereña de los ríos y ramblas de la España meridional (península y archipiélagos)*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- GENERALITAT VALENCIANA (2018): *Plan de Acció Territorial de la Infraestructura Verde del litoral*, Valencia, España, Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de la Generalitat Valenciana.
- GOBIERNO DE CANTABRIA (2018): *Plan Regional de Ordenación del Territorio*. Gobierno de Cantabria. http://geoservicios.cantabria.es/Series/Descargas_PROT/PROT_AprobacionInicial_Abril2018/C_PLAN/Memoria/PROT_21_Analisis.pdf
- GOBIERNO DE NAVARRA (2019): *Estrategia de Infraestructura Verde en Navarra*. Gobierno de Navarra. <http://internet.gccpublica.navarra.es/sot/Documentos/Infraestructura%20Verde/Estrategia%20inf%20verde.pdf>
- GOBIERNO VASCO (2019): *Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV*, Vitoria, España, Gobierno Vasco – Eusko Jaurlaritz.
- GONZÁLEZ DEL TÁNAGO, M. & GARCÍA DE JALÓN, D. (2007): *Guía metodológica para la elaboración de proyectos de restauración de ríos. Estrategia Nacional de Restauración de Ríos*, Madrid, Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes de la Universidad Politécnica de Madrid & Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

- HERRERA GRAO, A. (2014): De las "limpiezas de ríos" a la "conservación y mantenimiento de ríos": Prevención de riesgos, conservación y empleo pueden darse la mano. *Boletín especial Día Mundial del Agua*, Zaragoza, Fundación Nueva Cultura del Agua. https://fnca.eu/images/documentos/Documentos/Tony_Herrera.pdf
- Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC (2018): Summary for Policymakers. En V. MASSON-DELMOTTE & P. ZHAI & H.-O. PÖRTNER & D. ROBERTS & J. SKEA & P.R. SHUKLA & A. PIRANI & W. MOUFUOMA-OKIA & C. PEAN & R. PIDCOCK & S. CONNORS & J.B.R. MATTHEWS & Y. CHEN & X. ZHOU & M.I. GOMIS & E. LONNOY & T. MAYCOCK & M. TIGNOR & T. WATERFIELD (eds.), *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [In Press]. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15_SPM_version_report_LR.pdf
- JARRITT, N. & WILLIAMS, H. & HANUS, A. (2016): *Una guía para apoyar la elección, el diseño y la implementación de las medidas naturales de retención de agua en Europa: recoger los múltiples beneficios de las soluciones basadas en la naturaleza*, Bruselas, Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2779/193701>
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2009): Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (POTAUS), Sevilla, Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, nº 132, de 6 de julio de 2009.
- ____ (2018): *Plan director para la mejora de la conectividad ecológica en Andalucía. Una estrategia de Infraestructura Verde. Informe de síntesis*, Sevilla, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía. http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/web/temas_ambientales/biodiversidad/6_habitats_y_ecosistemas/0_plan_conectividad/plan_aprobado/PDMCEA_sintesis_2018.pdf
- LO PICCOLO, F. & TODARO, V. (2013): La continuidad ecológicoambiental como estrategia de ordenación del territorio. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* (CyTET), 45(178), 789-797. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76273>
- MAGDALENO, G. & MONTE, J. & APARICIO, M. & MAGDALENO, F. & SÁNCHEZ MARTÍNEZ, F.J. (2021): Las SbN en la gestión del riesgo de inundación y restauración fluvial. *Ambienta*, 127. <https://sites.google.com/gl.miteco.gob.es/revistaambienta2/revista-127/127-articulo-sbn-inundaci%C3%B3n-y-restauraci%C3%B3n-fluvial>
- MATSLER, M. & MEEROW, S. & MELL, I.C. & PAVAO-ZUCKERMAN, M. (2021): A 'green' chameleon: Exploring the many disciplinary definitions, goals, and forms of "green infrastructure. *Landscape and Urban Planning*, 214, 104145. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2021.104145>
- MEEROW, S. (2020): The politics of multifunctional green infrastructure planning in New York City. *Cities*, 100, 102621. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102621>
- Ministerio para la Transición Ecológica, MITECO (2019a): *Protocolo de Caracterización Hidromorfológica de Masas de Agua de la Categoría Ríos. Código M-R-HMF-2015* [Versión 3 (marzo 2019), Documento actualizado], Madrid.
- ____ (2019b): Soluciones Basadas en la Naturaleza para la gestión del agua en España. Retos y oportunidades. En *Informe de la Jornada 22 de marzo de 2019*, Madrid, Ministerio para la Transición Ecológica. <https://www.miteco.gob.es/eu/agua/formacion/soluciones-basadas-en-la-naturaleza/tcm35-496389.pdf>
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, MITERD (2021): *Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas*, Madrid,. https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/infraestructura-verde/Infra_verde.aspx
- NEWSON, M. & LEWIN, J. & RAVEN, P. (2021): River science and flood risk management policy in England. *Progress in Physical Geography*, 46(1). <https://doi.org/10.1177/03091333211036384>
- OLCINA CANTOS, J. (2020): Ordenación del territorio para la gestión del riesgo de inundaciones. En M.I. LÓPEZ ORTIZ & J. MELGAREJO MORENO (Eds.), *Riesgo de inundación en España: análisis y soluciones para la generación de territorios resilientes* (pp. 501-516), Congreso Nacional sobre Inundaciones, Orihuela, Universidad de Alicante. <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/109017>
- OLLERO OJEDA, A. (2014): *Guía metodológica sobre buenas prácticas en gestión de inundaciones. Manual para Gestores*, Zaragoza, Proyecto Sud'eau2. http://contratoderiomataranya.org/documentos/Guia_BB_Gestion_inundaciones.pdf
- ____ (2020): Sección de desagüe, alteración de la geomorfología en cauces aluviales y restauración fluvial. *RestauraRíos*, (1), 1-10. <https://doi.org/10.51443/RestauraRios.2020.01>
- ____ & IBISATE, A. & ACÍN, D. & BALLARIN, P. & BESNE, E. & DÍAZ, C. & FERRER-BOIX, D. & GRANADO, D. & HERRERO, X. & HORACIO, J. & MARTÍN-VIDE, J.P. & MESANZA, A. & MORA, D. & SÁNCHEZ, I. (2014): Geomorfología y restauración fluvial: seguimiento del derribo de presas en Gipuzkoa. *Cuadernos de Investigación Geográfica*, 40(1), 67-88. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4846773>
- REAL DECRETO 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 103, de 30 de abril de 1986.
- RINALDI, M. & PIÉGAY, H. & SURIAN, N. (2011): Geomorphological approaches for river management and restoration in Italian and French Rivers. En *Stream restoration in dynamic fluvial systems: scientific approaches, analyses, and tools* [Geophysical Monograph Series 194, 95-113], American Geophysical Union. <https://flore.unifi.it/retrieve/handle/2158/595159/17679/Rinaldi%20et%20al%202011.pdf>
- SCHMIDT, G. & BALLESTER CIURÓ, A. & LÓPEZ SANTALLA, A. & MOLINA MORENO, J.R. & PALACIOS NIETO, E. (2010): *Guía metodológica para el diseño de procesos de participación en restauración de ríos. Estrategia Nacional de Restauración de Ríos*.

- Madrid, Tecнома & Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- Secretario de Estado de Medio Ambiente, SEMA (2020): *Instrucción del Secretario de Estado de Medio Ambiente para el desarrollo de actuaciones de conservación, protección y recuperación en cauces de Dominio Público Hidráulico en el ámbito territorial de las confederaciones hidrográficas*, Madrid, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD). https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/instruccion-obras-conservacion-proteccion-recuperacion-cauces-sema_tcm30-510454.pdf
- STĘPIEŃ, E. & ZAWAL, A. & BUCZYŃSKI, P. & BUCZYŃSKA, E. & SZENEJKO, M. (2019): Effects of dredging on the vegetation in a small lowland river. *PeerJ*, 7, e6282. <https://doi.org/10.7717/peerj.6282>
- SUD'EAU (2013): *Guide des bonnes pratiques. Gestion de l'eau et des cours d'eau*, SUDOE interreg IV B. <https://4.interreg-sudoe.eu/contenido-dinamico/libreria-ficheros/879576B4-9520-3EFC-544E-EF537208BE4B.pdf>
- SYNDICATE DU BASSIN VERSANT DE LA SEICHE (s.f.): *Restaurer les cours d'eau recalibrés*, Châteaugiron, Francia. <http://www.syndicatdelaseiche.fr/entretenir-et-restaurer-les-cours/restaurer-le-lit-des-cours-d-eau/>
- SYNDICAT MIXTE DE RIVIÈRES DU BASSIN DE LA DRONNE (s.f.): *Les altérations physiques du lit mineur: recalibrage et rectification*, Ribérac, Francia. <http://www.rivieres-dronne.com/principaux-cours-d-eau-du-bassin/quelques-probl%C3%A8mes-couramment-rencontr%C3%A9s-sur-les-cours-d%E2%80%99eau?start=1>
- UNESCO (1983): Los ríos, esas venas del planeta. *El Correo de la Unesco*, 9. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000074701_spa
- URIARTE RICOTE, M. (2020): El valor ambiental de la infraestructura verde en el nuevo modelo vasco de ordenación del territorio. *Actualidad Jurídica Ambiental*, (106), 79-122. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7665587>
- VALLADARES, F. & GIL, P. & FORNER, A. (Coord.) (2017): *Bases científico-técnicas para la Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas*, Madrid, Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/ecosistemas-y-conectividad/basescientifico-tecnico-caseeivrc_tcm30-479558.pdf
- VAN KREVELD, A. (Ed.) (2013): *A Green Rhine Corridor. Future Proofing Western Europe's Largest River for People, Nature and the Economy*. Stroming. Nijmegen, The Netherlands. https://www.stroming.nl/sites/default/files/2017-02/rapport_rijncorridor-21juni.pdf
- WILLIAMSON, P. & OGUNYOYE, F. & DENNIS, I. & DOUGLAS, J. & HARDWICK, M. & SAYERS, P. & FISHER, K. & THORNE, C.R. & HOLMES, N. (2015): *Channel management handbook, Report – SC110002*. Bristol, Environment Agency. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/603500cad3bf7f265b74bbb2/Channel_management_handbook.pdf
- WOHL, E. & LANE, S.N. & WILCOX, A.C. (2015): The science and practice of river restoration. *Water Resources Research*, 51(8), 5974–5997. <https://doi.org/10.1002/2014WR016874>
- World Wildlife Fund (2013): *Guía de iniciativas locales para los anfibios. Pequeños proyectos para un gran beneficio*. Madrid, WWF & Fundación Biodiversidad. <https://www.wwf.es/?28243/Publicamos-una-guia-para-que-todas-las-ranas-encuentren-su-charca>
- ZOIDO NARANJO, F. & RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. & ESPAÑOL ECHÁNIZ, I. & FROLOVA, M. & GARCÍA MARTÍN, M. & MARTÍNEZ BRAVO, E. & MONIZ SÁNCHEZ, C. & MUÑOZ ESPINOSA, E. & RAMÍREZ RAMÍREZ, A. & DE SANTOS MARIÁN, D. & TROUT TATE, A.L. (2012): *Los paisajes fluviales en la planificación y gestión del agua*, Sevilla, Centro de Estudios Paisaje y Territorio y Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. <http://paisajeyterritorio.es/assets/los-paisajes-fluviales-de-la-cuenca-del-guadalquivir.pdf>

8. Anexo: cuestionario de las entrevistas

- 1º ¿Qué considera o entiende por “programas de mantenimiento y conservación de cauces? ¿De qué manera se han venido aplicando a lo largo del tiempo, en las últimas décadas?
- 2º ¿Cree que se ha producido o se está produciendo alguna modificación en estas prácticas en los últimos años? Si fuera así, ¿conoce algunos ejemplos concretos?
- 3º ¿Considera adecuado el marco normativo actual relativo a estos programas? ¿Cree necesario una modificación o revisión? ¿En qué sentido?
- 4º ¿Los considera equivalente a “limpiezas” y dragados de cauces? ¿Cree que deben diferenciarse y separarse dichos programas de las mencionadas “limpiezas” y dragados? ¿Considera útiles estos últimos para gestionar el riesgo de inundación?
- 5º ¿Qué relación potencial encuentra entre estos programas de mantenimiento y la restauración fluvial? ¿Considera que pueden aportar a lograr los objetivos de la restauración fluvial? ¿Es adecuada la aportación y dedicación actual de fondos de los programas de mantenimiento al desarrollo de actuaciones de restauración fluvial? ¿Deberían incrementarse o, por el contrario, disminuirse?
- 6º ¿Conoce el actual concepto de Infraestructura Verde que se está aprobando en estos momentos en forma de Estrategias, Planes, Instrucciones y Guías? ¿Crees que aporta contenidos nuevos respecto a los conceptos que ya existían, como por ejemplo corredores verdes, sistemas o redes de espacios naturales, cinturones verdes urbanos, etc.?
- 7º ¿Qué opina sobre la relación entre los programas de mantenimiento y conservación de cauces y las estrategias de Infraestructura Verde? ¿Cree que se podría producir algún tipo de integración entre ellos, por ejemplo, a través de las actuaciones de tipo restauración fluvial?
- 8º En base a lo anterior ¿Cree que estos programas de mantenimiento de cauces podrían concebirse como un instrumento útil para desarrollar la Infraestructura Verde territorial? ¿En qué medida?

9º ¿Qué dificultades observa en que la mencionada instrumentación pueda ser posible? ¿Cuáles serían los principales obstáculos para ello?

10º ¿Qué aspectos sería necesario mejorar o modificar para lograrlo? ¿Cuáles serían los principales factores que facilitarían esas modificaciones?

IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático)
IV	Infraestructura Verde
MITECO	Ministerio para la Transición Ecológica
MITERD	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
PATIVEL	Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral
PDMCEA	Plan Director para la Mejora de la Conectividad Ecológica de Andalucía.
PGRI	Plan de Gestión del Riesgo de Inundación
PNOA MA	Plan Nacional de Ortofotografía Aérea, Máxima Actualidad
POTAUS	Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla
PROT	Plan Regional de Ordenación del Territorio
RDPH	Reglamento del Dominio Público Hidráulico
SBN	Solución Basada en la Naturaleza
SEMA	Secretario de Estado de Medio Ambiente
TRAGSA	Empresa de Transformación Agraria, S.A.
WWF	World Wildlife Fund

9. Listado de Acrónimos / Siglas

ADTA	Asociación en Defensa del Territorio del Aljarafe
AEA	Asociación Empresarial Aljarafe
ADECUNA	Asociación de Defensa de la Cultura y la Naturaleza
ARPSIs	Áreas de Riesgo Potencial Significativo de Inundación
CHD	Confederación Hidrográfica del Duero
CHG	Confederación Hidrográfica del Guadalquivir
DMA	Directiva Marco de Agua
DOT	Directrices de Ordenación del Territorio
DPH	Dominio Público Hidráulico
ENIVCRE	Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, N° 214, invierno 2022

Págs. 879-898

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.214.5>

CC BY-NC-ND



Dinámicas participativas en la ordenación municipal: casos de Vitoria-Gasteiz y Cartagena

Victoria ARTÉS-HERNÁNDEZ ⁽¹⁾Jaume BLANCAFORT-SANSÓ ⁽²⁾Patricia REUS-MARTÍNEZ ⁽³⁾⁽¹⁾ Becaria de investigación⁽²⁾ y ⁽³⁾ Profesores contratados doctores, Departamento Tecnología de la Edificación⁽¹⁾ ⁽²⁾ ⁽³⁾ Universidad Politécnica de Cartagena yGrupo de I+D+i *Contemporary City and Architectural Design*

Resumen: Se efectúa un análisis comparativo de las acciones de participación ciudadana en la redacción del Avance del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) en dos ciudades con similar población: Vitoria-Gasteiz y Cartagena. En Vitoria-Gasteiz la redacción del Avance se dilató once años, con procesos de participación saltados temporalmente, mientras que en Cartagena se redactó en menos de un año y la participación se redujo a un periodo de unos pocos meses. La información generada por los ciudadanos en ambos programas fue de gran calidad, concretando demandas y/o propuestas vecinales. Siguiendo una serie de ítems definitorios se analizan comparativamente ambos procesos y se concluye realizando una revisión crítica de los aspectos que deberían corregirse para mejorar tanto los procesos de participación como la incorporación en la figura de planeamiento de la información generada en ellos.

Palabras clave: Urbanismo; Ciudadanía; Participación; Municipio.

Recibido: 17.11.2021; Revisado: 28.01.22

Correo electrónico: victoria.artes@edu.upct.es; N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3490-8274>

Correo electrónico: jaume.blancafort@upct.es; N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8718-6228>

Correo electrónico: patricia.reus@upct.es; N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4805-385X>

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

Igualmente agradecen al Banco Santander la concesión a Victoria Artés de una Beca de Iniciación en la Actividad Investigadora en 2019.

Participatory dynamics in municipal planning: the cases of Vitoria-Gasteiz and Cartagena

Abstract: The article presents a comparative analysis of the actions about citizen participation in the drafting of the Advance of the Urban Master Plan carried out in two cities with similar populations: Vitoria-Gasteiz and Cartagena. In Vitoria-Gasteiz the process of drafting the Advance was delayed eleven years, with participation processes temporarily skipped; while in Cartagena it was drafted in less than a year, and participation was reduced to a period of a few months. The information generated by citizens in both programs was of high quality, specifying neighborhood demands and/or proposals. Following a series of defining items, both processes are analyzed comparatively concluding with a critical review of the aspects that should be corrected to improve, both the participation processes, and the incorporation of the information generated in them into the planning process.

Keywords: Urban planning; Citizenship; Participation; Municipality.

1. Introducción

1.1 Contexto empírico: necesidad de participación ciudadana en los procesos de planificación urbana

Las transformaciones urbanísticas de las ciudades son procesos muy dilatados en el tiempo y, por tanto, difíciles de percibir en la inmediatez del momento. Según ASCHER (2004), el urbanismo moderno surgido el siglo pasado hablaba de una ciudad a largo plazo mientras que el neurbanismo vigente trata de hacer una gestión más reflexiva del planeamiento, persiguiendo la solución *ad hoc* frente a la norma. El urbanismo debe servirse de herramientas de ordenación del espacio, basadas en la indagación, el análisis y la negociación, para intervenir en la ciudad y planificar actuaciones que prioricen los objetivos colectivos. Por tanto, es una decisión que involucra a la ciudadanía y a actores urbanos de ámbitos sociales, políticos, económicos, técnicos o administrativos, que aúnan visiones para lograr una ocupación del suelo ordenada, regulada y sostenible, centrando su interés en el bienestar de las personas y su adecuada relación con el medio.

En España, el instrumento de ordenación, planificación y coordinación urbanística a escala municipal, es el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), que recoge aspectos como la calificación del suelo, el régimen de protección y restricciones de uso, la disposición de equipamientos

o el trazado de infraestructuras (FARINÓS & al., 2015). Comporta una estrategia territorial amplia y global que necesita alinear las políticas de ordenación con los retos y objetivos generales del municipio. El Avance de un PGOU es el primer paso administrativo para elaborar un nuevo planeamiento sirviendo para sopesar si procede la revisión de un PGOU. Tiene por objeto definir la preordenación, delimitar el ámbito, estructura general y zonificación básica, así como fundamentar los criterios, objetivos y posibles alternativas para su tramitación. En definitiva, define el futuro desarrollo del municipio, por lo que es importante involucrar desde el inicio a todos aquellos que van a habitar esa municipalidad.

Es esencial analizar cómo se introduce la participación de los vecinos y demás agentes urbanos involucrados, para incorporarla eficazmente, mejorarla y coproducirla en base a la experiencia previa. El desafío consiste en promover la disposición de los ciudadanos a implicarse en la reconfiguración o diseño de sus escenarios urbanos y en activar la voluntad política. Para GONZÁLEZ (2018) este desafío tiene una doble paradoja en la elaboración de los PGOU. De una parte, la planificación tenía en sí misma un carácter integrador, pero no llegaba a conectar debidamente los procesos participativos con la perspectiva del territorio. Esto podía deberse a que los programas de participación no creaban una visión conjunta que persiguiera objetivos globales en pro del bien común. La segunda paradoja se refiere al contexto de nueva política donde se enmarca su redacción, en la que se demanda una resolución temporal eficaz cuando los procesos participativos exigen tiempo extra para llevarse a cabo.

1.2 Ordenación urbana y democracia: punto de encuentro de la participación ciudadana

La Declaración Universal de los Derechos Humanos expresa en el Artículo 21. 1 que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos” (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1948). El Tratado de Maastricht de la UNIÓN EUROPEA (1992), acercó las decisiones públicas a los ciudadanos estableciendo el principio de subsidiariedad donde se incorpora la participación ciudadana siguiendo el criterio de Administración más próxima e idónea. En España, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos está prevista en la CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA¹ (1978), avalada en la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana² (ESPAÑA, REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015) y complementada por las leyes y decretos autonómicas de cada región.

Varios investigadores han sido adalides de la participación ciudadana. Para ARNSTEIN (1969), no es un ejercicio superficial, sino que es poder ciudadano en su plenitud. HALPRIN (1972) manifestó que las personas tenían que implicarse en el proyecto de su ciudad, que no podía ser un diseño unilateral, pues los habitantes son los que realmente se ven influenciados por el planeamiento. Según TOURAINE (1992), la meta de la sociedad democrática es alcanzar la mayor diversidad posible mediante la participación del mayor número de habitantes en los instrumentos para beneficiarse de la actividad colectiva. Por su parte, BOIRA (2000) considera que la participación se reivindica como un derecho de la sociedad en respuesta al malestar de los ciudadanos ante unas decisiones tomadas tradicionalmente lejos de ellos.

Es perentoria la necesidad de crear un modelo urbanístico democrático reflejo de la sociedad y comprometido con ella. En las dos últimas décadas, la teoría de la participación

ha irrumpido tanto en la organización de nuestras ciudades como en el pensamiento político. La implementación de medidas de ordenación urbana por un gobierno municipal incluye la legitimación popular, aunque en la práctica política este apoyo no siempre se alcanza (STRAMIGIOLI, 2021), pues aún queda mucho para perfeccionar el marco legislativo y la metodología de intervención urbanística. Las Administraciones Públicas deben vincularse a sus ciudadanos para superar la llamada “participación asociada a los procesos electorales” o los tradicionales mecanismos consultivos o informativos (BLANCAFORT & REUS, 2015), pues la participación es un proceso retroalimentado entre el gobierno y su pueblo. En la actualidad, los nuevos modelos de gestión y decisión democráticos han aunado las posiciones políticas y de agentes implicados para conseguir que la planificación sea consensuada, participada y factible. Todos estos aspectos refuerzan los principios que identifican los sistemas democráticos: libertad, igualdad, equidad, solidaridad, participación, regulación y control ciudadano (MOLINA, 2014).

Si a principios del S. XXI el problema de la participación activa y propositiva de la ciudadanía en los procesos de planificación urbanística era su práctica inexistencia, hoy día el foco está en contrastar su utilidad y eficiencia para que no se convierta en un ejercicio sin contenidos que, además, generaría a medio plazo frustración entre la ciudadanía movilizada. La participación se reivindica como una herramienta muy útil para que los vecinos accedan a las decisiones públicas, puedan presentar sus necesidades, demandas y propuestas, mejorar la distribución de los recursos y hacer más eficaces las políticas territoriales, en particular de ordenación urbana, siempre que se difunda el mensaje adecuadamente para alcanzar la mayor representatividad posible. Como los ciudadanos habitualmente no conocen los conceptos ni los procedimientos urbanísticos, aunque

¹ El Artículo 9.2 señala que los poderes públicos deben “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. El Artículo 105a establece que la ley regulará “La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”.

² La Ley del Suelo garantiza en su Artículo 4.2c “El derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas”. El Artículo 5e afirma que los ciudadanos tienen derecho a “Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de

cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate”. El Artículo 25.1 expone que “Todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, (...) deben ser sometidos al trámite de información pública en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común, y deben publicarse en la forma y con el contenido que determinen las leyes”.

sí sus consecuencias, en los Programas de Participación Ciudadana (PPC) el equipo dinamizador debe explicar correctamente a los participantes el objeto, los motivos, las consecuencias, el potencial de resultados y las expectativas esperables de una acción participativa determinada. La participación no puede ser un fin en sí misma y es necesario evaluar y auditar no solo el PPC sino la incorporación real en las figuras urbanísticas de los resultados que esta produce. La transparencia en el enlace entre participación ciudadana y resultados finales es totalmente necesaria para garantizar un proceso correcto, más allá de otras justificaciones sociales o políticas que de forma perversa puedan apropiarse del discurso.

Por cuanto queda dicho, la participación en la elaboración de los PGOU se debe ejecutar entendiéndose como una expresión relevante del ejercicio de la democracia capaz de dar la respuesta más eficaz a los contextos y problemas que se encuentran los ciudadanos en el día a día de su ciudad. Al respecto, este trabajo analiza la participación en la revisión del planeamiento comparando los modelos aplicados en dos ciudades españolas.

2. Objetivo e interés

En línea con lo que expuso NAVARRO (2008) sobre los escasos análisis de la participación ciudadana en asuntos públicos, a pesar de su efecto en el territorio y su influencia como factor estructurador en la dinámica socioeconómica y democrática española, este trabajo pretende contribuir al conocimiento del grado de implicación ciudadana en la revisión de los PGOU de dos municipios de gran población. Para ello, realiza un análisis comparativo sobre la participación presencial de la ciudadanía realizada en el Avance de PGOU de Vitoria-Gasteiz y Cartagena. En el estudio se consideran parámetros clave como duración del proceso, número de participantes, heterogeneidad y representatividad de la muestra, difusión y grado de incorporación de los datos al documento de planeamiento, con el objetivo final de generar conocimiento práctico para efectuar futuros programas participativos.

Se pretende contribuir a legitimar la participación activa, examinar su influencia en los procesos de ordenación urbana y detectar aspectos mejorables en los casos analizados para poder aplicarlos en el futuro en otros municipios de similar dimensión. Un interés adicional del estudio radica también en dar relevancia a los procesos participativos suplementarios a lo mínimo exigido por ley debido a la creciente prioridad de las Administraciones Públicas por incorporarlos en la ordenación urbana. En un estudio preliminar se han identificado otros ejemplos de participación activa ciudadana en la revisión del PGOU de grandes municipios en los últimos 20 años, como Sevilla (691 395 habitantes)³, Bilbao (350 184 habitantes), Valladolid (299 265 habitantes), Gijón (271 717 habitantes), Alcalá de Henares (197 562 habitantes), y otros en proceso de ejecución como Málaga (578 460 habitantes), Palma de Mallorca (422 587 habitantes), Oviedo (219 910 habitantes), Marbella (147 633 habitantes) o Santander (173 375 habitantes). Para este artículo se ha seleccionado analizar y comparar los casos de Vitoria-Gasteiz (253 996 habitantes) y de Cartagena (216 108 habitantes), por ser representativos en participación ciudadana activa, y tener similar población y distribución territorial de centro urbano y entidades locales menores (Vitoria) o diputaciones (Cartagena).

3. Materiales y métodos empleados

Al no existir una metodología común para analizar la participación ciudadana en la redacción de los PGOU, en este estudio se han seguido dos ejercicios metodológicos para abordar los objetivos, empleando tanto técnicas cuantitativas de recopilación y análisis de datos específicos como cualitativas basadas en técnicas de observación y entrevistas personales.

Para el caso de Vitoria-Gasteiz se ha llevado a cabo una vasta búsqueda documental basada principalmente en las actas de las sesiones disponibles en la web del proceso "REimagina Vitoria-Gasteiz" y se han realizado diversas entrevistas para recoger testimonios relevantes involucrados en el proceso. En el caso de Cartagena, además de revisar la documentación institucional, se ha tenido acceso directo al equipo dinamizador de las actividades participativas

³ Cifras oficiales de población según el Padrón municipal a 1 de enero de 2020 según el Instituto Nacional de Estadística

que puede consultarse en <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=517&capsel=523>.

y a su trabajo de campo. En ambos casos se ha buscado alcanzar el conocimiento idóneo de los hechos para identificar los aspectos relevantes y problemáticas y comparar ambos procesos.

El análisis documental y la exploración cualitativa mediante entrevistas personales a los protagonistas, ha posibilitado elegir los parámetros de evaluación comunes a ambos procesos: calendario, tipología y cantidad de acciones participativas, número de personas participantes, heterogeneidad social, representatividad de población, grado de difusión e incorporación efectiva de los datos extraídos de la participación en el documento de Avance de PGOU.

4. Contexto urbanístico en la Revisión de los PGOU

4.1 Antecedentes en Vitoria-Gasteiz

El PGOU vigente en Vitoria-Gasteiz, que entró en vigor en 2003, afecta al núcleo urbano y a sus 63 entidades locales menores. Se aprobaron textos refundidos en 2006 y en 2010 pero cuenta desde entonces con numerosas modificaciones (AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, 2010), mostrando la pertinencia de revisar el planeamiento. En 2008, el Consistorio acordó reformular el PGOU mediante unos Estudios Previos acompañados de un proceso participativo especializado, donde un diagnóstico experto y previo al Avance identificó las actuaciones urbanísticas necesarias, su ámbito y carácter y determinó los instrumentos idóneos para acometerlas. Para ello sacó a concurso conjuntamente la redacción de los Estudios Previos y del proceso participativo, que fue adjudicado a MECSA S.L.

Tras la aprobación de los Estudios Previos, en 2013 se autorizó proseguir con la redacción del documento de Avance precedida de un programa de participación. Para ello se creó la Oficina de Revisión del PGOU, vinculada al Departamento de Urbanismo y al Servicio de Planeamiento cuyo cometido, además de asumir la coordinación del proceso, era informar a la ciudadanía sobre la tramitación, así como supervisar y debatir los resultados de la participación. En 2017 se adjudicó la redacción del Avance a la unión de Trion-Usandizaga Arquitectura y Urbanismo S.L.P. & EKAIN

S.A., que entregaron el documento en 2019. Por último, durante la fase de Exposición Pública del documento en 2020 se realizó un tercer proceso participativo ciudadano coordinado por dicha Oficina para contrastar las conclusiones con la ciudadanía.

4.2 Antecedentes en Cartagena

El vigente PGOU de Cartagena se aprobó en 1987 por la Asamblea Regional de Murcia y ha sufrido 80 modificaciones hasta la fecha, realizándose un refundido del Texto de las Normas Urbanísticas en 1995. Como las necesidades del municipio han cambiado extraordinariamente en los últimos 30 años, agotándose el modelo urbano y territorial previsto, se requirió elaborar una nueva revisión. Con ese espíritu se inició en 2005 el proceso, que concluyó en 2011. Pero el Tribunal Supremo confirmó su nulidad en 2015 tras una demanda interpuesta que argumentaba numerosos e importantes defectos (ESPAÑA, SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, 2016). En esa situación, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia aprobó en 2018 unas Normas Transitorias para el Municipio de Cartagena que crearon un marco normativo de mínimos que permitiera el ejercicio del urbanismo a corto plazo, aunque sin ordenar o desarrollar el suelo. Esta situación sigue sin satisfacer las necesidades requeridas, dado que el planeamiento de los años 80 se basaba en un urbanismo extensivo que buscaba ampliar los horizontes ante el creciente aumento de la población ocurrido en esa década cuando actualmente los expertos no prevén un crecimiento poblacional en Cartagena. Por ello, es necesario ahora frenar la expansión del territorio urbano y adoptar nuevas medidas que regeneren las áreas urbanas deterioradas.

En 2018 el Ayuntamiento de Cartagena convocó un concurso para asesorar y redactar los documentos de Avance y el proceso de participación pública de la revisión del PGOU del municipio, adjudicado a Incotec Consultores S.L. (ICC) en colaboración con el equipo de investigación Estudios y Acción Metropolitana (EAM), formado por arquitectos de la Universidad Politécnica de Cartagena y sociólogos de la Universidad de Murcia. EAM desarrolló los trabajos relativos al proceso participativo, incluida la dinamización, excepto la comunicación y difusión que quedó reservada a ICC.

5. Resultados

5.1 Concepción del programa de participación: esquema general y cronología de la participación

5.1.1 Vitoria-Gasteiz

En el País Vasco, la legislación urbanística autonómica recoge el derecho de sus ciudadanos a intervenir mediante programas específicos sumados al derecho a la información, tales como sesiones explicativas, consultas populares y material divulgativo del contenido (LEY 2/2006).

Así pues, hubo tres momentos participativos (FIG. 1) en Vitoria-Gasteiz: en los Estudios Previos (2009), antes de la redacción del Avance (2013-2016) y tras la Exposición Pública de los resultados (2020). A diferencia de Cartagena, no hubo participación ciudadana abierta en la fase propositiva de la redacción del Avance. En los Estudios Previos, hubo participación profesional dirigida a un público interesado, a través de mesas territoriales, reuniones y conversaciones con el Ayuntamiento y otras entidades públicas. Previamente a la elaboración del Avance hubo dos momentos participativos: la Fase 1 con un diagnóstico compartido sobre “¿Cómo vives Vitoria-Gasteiz hoy?”, con actividades, talleres y foros para toda la ciudadanía; y la Fase 2 con un proceso de propuestas profesionales sobre la ciudad de “Vitoria-Gasteiz en 2025”. Tras la Exposición Pública, se realizaron dinámicas participativas públicas de comprobación del documento llamadas “¡Mueve ficha! en el diseño del futuro de Vitoria-Gasteiz”, que debieron adaptarse a la semipresencialidad ante la irrupción de la pandemia del SARS-COV-2.

El Ayuntamiento también se valió de un equipo de urbanistas especializados en participación ciudadana para confeccionar un proceso participativo diverso y atractivo. Previamente, se realizó una participación interdepartamental en el Ayuntamiento para que los técnicos municipales propusieran realizar actividades para el público. La Oficina Técnica de Planeamiento decidía la visión que necesitaba conseguir y el Servicio de Participación direccionaba la participación hacia el perfil conveniente, mientras la dinamización de cada taller se externalizaba hacia colectivos o empresas especializadas.

5.1.2 Cartagena

La Región de Murcia garantiza por ley la participación ciudadana en la formulación y tramitación de los PGOU, particularmente el derecho de iniciativa e información (LEY 13/2015). Así en 2019 tuvo lugar la participación en el Avance de la Revisión del PGOU de Cartagena en una única fase bajo el lema “Tú piensas la Cartagena del mañana” con diferentes protagonistas (FIG. 1). Partiendo de un borrador realizado por ICC con distintas alternativas de enfoque, en el que se explicaban posibles decisiones sobre el planeamiento y se establecían alternativas estrategias territoriales, EAM organizó el PPC para llegar a una amplia representación de la sociedad en el breve periodo disponible.

Se plantearon distintas tipologías organizadas en dos estadios: uno de análisis del contexto (explicación histórica, normativa y conceptual del planeamiento vigente, y descripción del borrador del Avance con sus alternativas en el contexto urbano y social) y un segundo estadio donde los participantes proponían ideas, acciones a considerar y/o incorporar en la redacción del Avance por los técnicos. La redacción del Avance se fue realizando en paralelo a los procesos participativos ciudadanos de forma que los resultados de estos deberían influenciar y ser asumidos de forma justificada por los redactores.

Con esta concepción se organizaron diversas actividades: A. Talleres abiertos a la ciudadanía (dos talleres en cada una de las cuatro zonas de división municipal). B. Talleres para técnicos municipales de las distintas áreas municipales. C. Talleres con representantes de entidades sociales, culturales y económicas del municipio. D. Entrevistas a expertos en diferentes materias relacionadas con el planeamiento urbano en Cartagena (sociedad, economía, infraestructuras, medioambiente, etc.) y E. Entrevistas a los representantes de los grupos políticos municipales.

Los talleres se realizaron en dependencias municipales mientras que las entrevistas ocurrieron en localizaciones convenidas con los participantes. La convocatoria de los talleres ciudadanos estuvo abierta a toda la sociedad de Cartagena, y los técnicos, expertos y políticos fueron convocados por EAM, de forma personalizada para las otras acciones participativas. Como resultado de todas las aportaciones y reflexiones recogidas en el proceso participativo se entregó un informe a los técnicos redactores del Avance y se elaboraron los paneles resumen del PPC a exhibir en la fase de exposición pública del Avance de PGOU.

REVISIÓN PGOU DE VITORIA-GASTEIZ

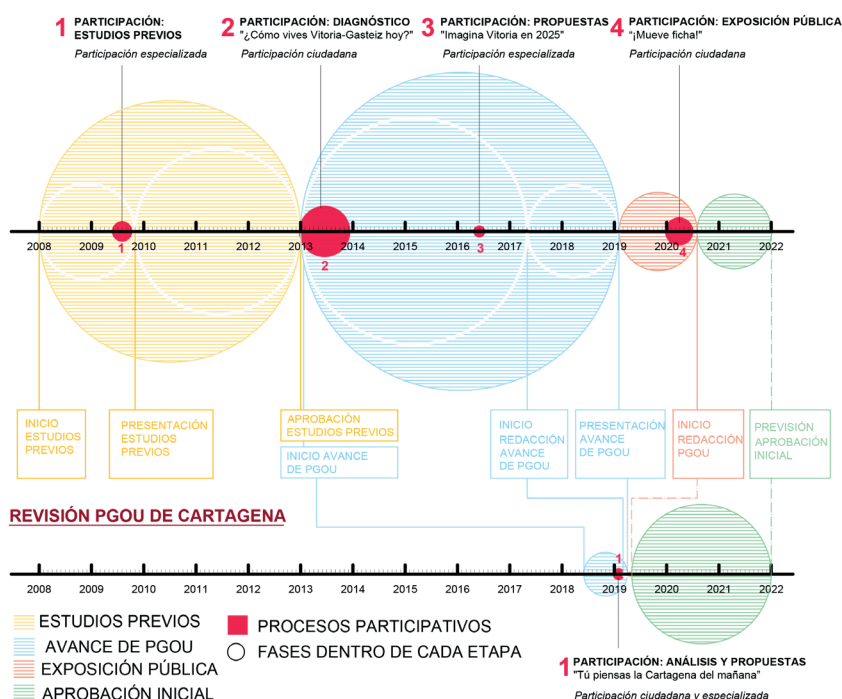


FIG. 1/ Línea temporal de desarrollo comparativo de la revisión de los Planes Generales de Ordenación Urbana de Vitoria-Gasteiz y Cartagena

Fuente: Elaboración propia

Actualmente, tanto en Vitoria-Gasteiz como en Cartagena, el proceso de revisión del PGOU se encuentran en el mismo punto de redacción: hacia la Aprobación Inicial. Sin embargo, el camino seguido y la gestión de la participación en el desarrollo de la revisión, ha sido muy diferente.

5.2 Metodología empleada en los Programas de Participación Ciudadana abiertos a la población

5.2.1 Vitoria-Gasteiz

En Vitoria-Gasteiz hubo dos momentos de participación abierta a la ciudadanía: uno, previo a la redacción del Avance y otro, durante su Exposición Pública (FIG. 1). La participación en los Estudios Previos, realizada por la empresa adjudicataria MECESA S.L., se organizó en mesas temáticas para expertos y administraciones, dando como resultado un diagnóstico técnico. Este proceso participativo mostró la carencia de una perspectiva social y creó la necesidad

de realizar un diagnóstico ciudadano. Para subsanarlo, en la fase previa a la elaboración del Avance tuvieron lugar una serie de dinámicas muy diversas por toda la ciudad que involucraron a distintos tipos y sectores de ciudadanía (FIG. 2).

La Oficina Técnica creó y dirigió el programa "REimagina Vitoria-Gasteiz", que abarcaba todo el proceso participativo del Avance. Este se separó en dos fases: la de diagnóstico compartido "¿Cómo vives Vitoria-Gasteiz hoy?" para analizar la ciudad del momento entre todos (febrero a noviembre de 2013); y otra de propuestas (2016) bajo el lema "Imagina Vitoria en 2025" donde se debatieron los puntos clave del diagnóstico ciudadano con especialistas. Por tanto, la ciudadanía no especializada estuvo involucrada solo en la primera fase, donde se sucedieron actividades que buscaron diversificar al máximo la participación. Se realizaron talleres para niños, para jóvenes, en zonas rurales y teniendo en cuenta la inclusión de género y la reinserción social. Una vez se presentó el documento de Avance en 2019 y coincidiendo con el periodo de Exposición Pública previo a la Aprobación Inicial, tuvo lugar un nuevo ciclo participativo (2020), no previsto inicialmente.

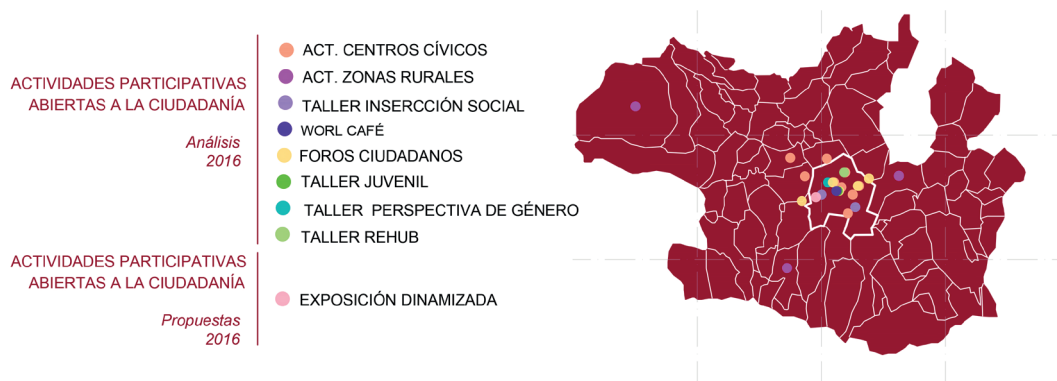


FIG. 2/ Actividades participativas abiertas a la ciudadanía en el municipio de Vitoria-Gasteiz

Fuente: Elaboración propia

La organización de esta nueva participación salió a concurso público, pero al no postularse ningún candidato fue asumida de nuevo por la Oficina de Revisión. Este proceso estuvo íntegramente abierto a la ciudadanía con exposiciones y talleres temáticos sobre los ejes estratégicos definidos en los Estudios Previos: actividad económica, medio rural, sostenibilidad, patrimonio histórico, ciudad compacta y ciudadanía.

5.2.2 Cartagena

En Cartagena, los talleres de dinámicas abiertas a la ciudadanía se organizaron y se dirigieron a los vecinos del municipio no necesariamente organizados. Contaron desde enero hasta marzo de 2019 para desarrollar las actividades ya que el Avance debía presentarse en abril y por la extensión y heterogeneidad del municipio, se dividió en cuatro zonas (Fig. 3): este, oeste, centro y norte.

El Servicio de Descentralización y Participación Ciudadana del Ayuntamiento colaboró en la selección y gestión de locales para los talleres e identificar los responsables vecinales. Los

emplazamientos fueron: local de la Asociación de Vecinos de Canteras (zona oeste), el Centro de Recursos Juveniles (zona centro), el local social de Los Belones (zona este) y el centro cívico de Pozo Estrecho (zona norte).

En la concepción del PPC, se decidió desarrollarlo con los ciudadanos en dos jornadas separadas un mes entre ellas, siguiendo dinámicas paralelas con los representantes y los técnicos municipales. La primera se dedicó al análisis, reconocimiento y diagnóstico del territorio, mientras la segunda se centró en la formulación de propuestas. Los talleres vecinales tuvieron lugar entre enero y marzo, desde las 19 hasta las 21h, para no interferir en la jornada laboral. Sin ser imprescindible para participar, en las campañas divulgativas se animó a los interesados a realizar una inscripción previa vía email, aportando datos tales como edad, sexo, ocupación, residencia, situación laboral, ámbito de actividad o pertenencia a alguna asociación. Gracias a ello se previó la afluencia de participantes y, antes de la sesión, se repartieron de forma heterogénea en subgrupos de 6 a 10 miembros para garantizar cierta pluralidad en los debates grupales, resultando reflexiones más enriquecedoras. En el trascurso de los talleres los miembros

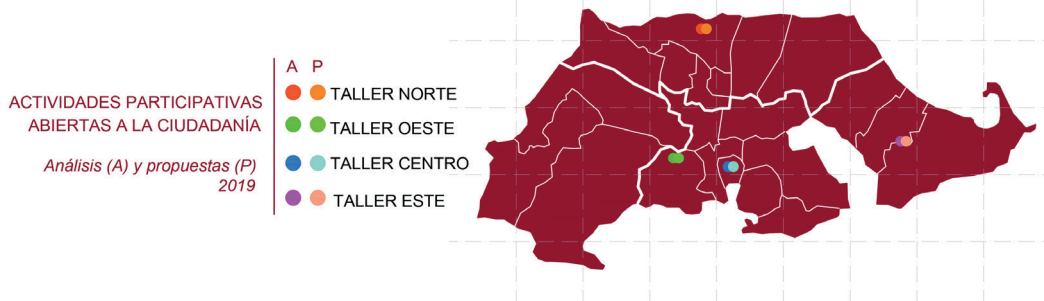


FIG. 3/ Actividades participativas abiertas a la ciudadanía en el municipio de Cartagena

Fuente: Elaboración propia

de EAM guiaron las dinámicas, pero permitiendo el trabajo autónomo de cada subgrupo y fomentando la participación de todos los asistentes. En este sentido, se insistió en que todas las aportaciones eran válidas tratando de favorecer la comunicación y el aprendizaje mutuo.

5.3 Difusión de los Procesos de Participación Ciudadana

La difusión y comunicación idónea constituye un buen método de transparencia, ofrece transversalidad, genera y favorece mayor participación, y es uno de los aspectos más importantes en cualquier PPC.

5.3.1 Vitoria-Gasteiz

En Vitoria-Gasteiz, la campaña de comunicación fue dirigida desde la Oficina de Revisión. Se diversificó en plataformas online (web y redes sociales), soportes gráficos (prensa, folletos y dosieres repartidos a domicilio, carteles en autobuses o pantallas) y en emisoras radio.

5.3.2 Cartagena

En Cartagena esta actividad la realizó ICC apoyándose sobre todo en una página web donde se podía acceder a la documentación del borrador del Avance de PGOU. Sin embargo, para asegurar una participación adecuada en los talleres abiertos a la ciudadanía, EAM buscó la colaboración de las asociaciones vecinales, instituciones y ONG enfocadas a temas sociales, cívicos o urbanos, para que difundieran la información en sus canales habituales de propagación de actividades. Además, se asoció a Cartagena Piensa, colectivo sin ánimo de lucro de divulgación de pensamiento y cultura científica para incluir estos talleres en su programación de marzo de 2019.

5.4 Actividades de análisis del territorio y diagnóstico compartido

5.4.1 Vitoria-Gasteiz

Los talleres eran concebidos desde la Oficina de Revisión asesorados por el Servicio de Participación municipal según el tipo de población al que se buscaba atraer y eran ejecutadas por equipos dinamizadores externos. Hubo actividades infantiles en los

centros cívicos, talleres con jóvenes, talleres en las zonas rurales, taller explícito con perspectiva de género, foros ciudadanos y un café-tertulia.

Las dinámicas en los centros cívicos se repartían por los siete barrios principales de la ciudad y se destinaron a niños y adultos. Comprendían actividades muy diversas: encuestas, un concurso de dibujo, realización de maquetas sobre el barrio, grabación de un videoclip de denuncia o una exposición de fotografías de espacios degradados (AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, 2013a). También, se plantearon actividades focalizadas en el medio rural: tres sesiones de dos jornadas cada una en centros socioculturales a cargo de la Asociación de Concejos de Vitoria y del Servicio de Zona Rural. Se comenzaba explicando las conclusiones del diagnóstico técnico para recoger las aportaciones que pudieran surgir mediante un cuestionario en la primera jornada, y reflexionar sobre él para generar aportaciones en la segunda (AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, 2013c).

El Servicio de Igualdad promovió un taller sobre planificación urbana con perspectiva de género dinamizado por arquitectos de Hiria KOLEKTIBOA e incluido en la “Escuela para la Igualdad y el Empoderamiento de las mujeres”, que consistía en una dinámica de tarjetas para reflexionar sobre el nuevo PGOU (AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, 2013f). Desde el Plan Joven Municipal de Vitoria-Gasteiz se desarrollaron dos dinámicas dirigidas a jóvenes junto con el colectivo Kalekolan Kolektiboa. La primera consistía en diseñar de forma consensuada un semáforo de priorización de acciones para la ciudad (AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, 2013e). La otra fue el “Taller Rehub”, donde se generaron ideas creativas de bajo coste para un barrio degradado. Esta actividad contó con la participación de un perfil específico de estudiantes de distintos ámbitos (arquitectos, sanitarios, comerciales, etc.) de la Universidad de Álava. En la primera sesión, en grupos de cuatro, se identificaron espacios susceptibles de regenerarse. En la jornada posterior, con la metodología de *design thinking*, se escribieron las ideas para elegir las mejores mediante votación y plasmarlas gráficamente en una última jornada (Kalekolan KOLEKTIBOA, 2013). Incluso se trató el PGOU en los talleres de castellano, nuevas tecnologías y ofimática impartidos por el Servicio de Inserción Social, donde se formaba y ayudaba a los asistentes para realizar aportaciones a través del buzón ciudadano (AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, 2013d).

En cuanto a actividades de ámbito general organizadas por el Ayuntamiento, se reunieron foros ciudadanos y se preparó el llamado “*World Café*”. Los foros ciudadanos, llevados a cabo por la empresa Prometea, se concibieron para acercar el diagnóstico técnico a la ciudadanía general. Durante dos meses tuvieron lugar cinco reuniones donde se congregó a interesados, previa inscripción, para debatir sobre la ciudad y su futuro, realizando un diagnóstico barrio a barrio.

Además, hubo dos foros especiales temáticos: uno sobre urbanismo y otro sobre sostenibilidad (AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, 2013b). En el *World Café* realizado por el grupo Fideliza-Xabide se empleó una metodología de obtención de conclusiones mediante una charla coloquial con comida, para la que se seleccionó a los participantes de manera aleatoria entre los vecinos del municipio (AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, 2013g). Tras más de 1.100 llamadas se logró una participación de 50 personas, que fueron invitadas por el alcalde. La selección se basó en variables de género, edad, país de nacimiento y lugar de residencia, lográndose una muestra diversa de la población del municipio. Usando el diagnóstico de los Estudios Previos, se contextualizaba el proceso REimagina y se dividía a los asistentes en grupos de cinco personas. Una de ellas actuaba de anfitriona de la mesa y el resto rotaban de mesa a los 20 minutos, logrando un animado y plural debate. Con cada cambio se planteaba una nueva cuestión de reflexión sobre alguno de los citados seis ejes principales de la revisión de los Estudios Previos.

5.4.2 Cartagena

Según se explica en el informe presentado por EAM (2019), en la primera jornada de participación, de las dos que tenía cada taller, se introducía

a los participantes en el pensamiento urbano para crear un lenguaje común basado en su propia experiencia de la ciudad. Independientemente del origen y formación, se consideró que todos los participantes tenían experiencia y/o capacidad de reflexión sobre temas urbanos. Los locales contaban con una infraestructura básica y los talleres se organizaron según las preinscripciones recibidas para acomodar a los participantes según un orden de mezcla preestablecida buscando abarcar el mayor grado de pluralidad y diversidad posible de cada mesa de trabajo.

La sesión comenzaba con una bienvenida y la presentación del PPC (FIG. 4). Con frecuencia los participantes no estaban familiarizados con los términos empleados en urbanismo ni habían tenido contacto previo con el planeamiento, por lo que se les explicaba la terminología básica, se les introducía en el proceso de revisión del PGOU y se les mostraban los antecedentes sobre la situación territorial del municipio. Igualmente se exponían las principales directrices del borrador de Avance elaborado por ICC y sus ejes estratégicos. Esta información servía de base para la realización en grupo de las dinámicas posteriores, facilitándoles en cada mesa documentos técnicos del borrador, además de los planos en gran formato en una mesa central.

Tras las explicaciones de los procedimientos y objetivos del taller, este se desarrollaba concatenando acciones para ir profundizando en el conocimiento y análisis del tema. En la primera actividad, titulada “Territorio como recurso: lectura desde hoy”, los participantes debían identificar qué aspectos positivos y negativos destacaban en su entorno considerándolo como un recurso, y trasladar los acuerdos, consensos y discrepancias a una ficha (FIG. 5). En la segunda actividad, denominada “Territorio como recurso: visiones para mañana”, se debían enumerar qué conflictos y dificultades encontraban de cara a un desarrollo municipal futuro.



FIG. 4/ Taller de Análisis: presentación, dinámica de trabajo en subgrupos y exposición de resultados

Fuente: Fotografía de elaboración propia

TU PIENSAS LA CARTAGENA DE MAÑANA		TU PIENSAS LA CARTAGENA DE MAÑANA		TU PIENSAS LA CARTAGENA DE MAÑANA	
<p>01. Identifica el tipo de problema</p> <p>Aspecto positivo</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p>	<p>Aspecto negativo</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p>	<p>02. Identifica otros recursos</p> <p>Orígenes y oportunidades</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p>	<p>Dificultades y conflictos</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p>	<p>03. Representación como principio de desarrollo</p> <p>Líneas</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p>	<p>Acciones</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p> <p>El centro de la ciudad tiene un futuro prometedor.</p>

Fig. 5/ Ejemplos de distintas fichas completadas por un subgrupo de participantes de los talleres ciudadanos.

Fuente: Estudios y Acción Metropolitana, EAM (2019). Material resultante de las actividades con la ciudadanía

Las siguientes tareas consistían en reflexionar sobre la regeneración como principio de desarrollo, concretando lugares que considerasen prioritarios o susceptibles de ser regenerados, así como acciones para lograrlo y luego, relacionar esas acciones con los enfoques de planeamiento anotados en el borrador del Avance. Para finalizar, un portavoz por subgrupo hacía una puesta en común de las premisas adoptadas en cada mesa de trabajo. Fue interesante comprobar que en cada taller había subgrupos que llegaban a similares conclusiones después de abordar el análisis de su zona consiguiendo fácilmente consensos.

climático y movilidad, deporte, cultura, educación y salud. Los debates eran dinamizados por Kalekolan y moderados en coordinación con el personal municipal, mientras los ciudadanos tenían a su disposición una exposición dinamizada también a cargo de Kalekolan con el resultado del diagnóstico compartido donde recoger aportaciones, además de la realización de sesiones interdepartamentales en el Ayuntamiento para debatir los resultados obtenidos.

5.5 Propuestas

5.5.1 Vitoria-Gasteiz

En Vitoria-Gasteiz, la generación de propuestas se debatió por un comité técnico de profesionales y especialistas invitados por la Oficina de Revisión del PGOU (2016). Celebraron dos sesiones en torno a mesas temáticas, sobre urbanismo y urbanismo inclusivo, espacio público, medioambiente, sector terciario e industrial, energía, cambio

5.5.2 Cartagena

En Cartagena, las sesiones propositivas se realizaron un mes después de los talleres de análisis y diagnóstico. Al igual que en las sesiones de análisis, se dividió a los participantes en subgrupos. Tras un breve recordatorio de los objetivos del PPC y de las conclusiones de los análisis previos, se planteó concretar y trasladar gráficamente propuestas al plano del Municipio en la actividad denominada "Dibuja tu alternativa". En esta dinámica los ciudadanos trasladaron sus ideas y reflexiones al planeamiento, donde se delimitaron usos del suelo y se plasmaron propuestas de actuaciones puntuales (Fig. 6) justificando su razonamiento en una ficha.



Fig. 6/ Presentación de resultados del taller propositivo en la Zona Centro

Fuente: Fotografías propias y material resultante de la segunda jornada en la Zona Centro (Estudios y Acción Metropolitana EAM, 2019)

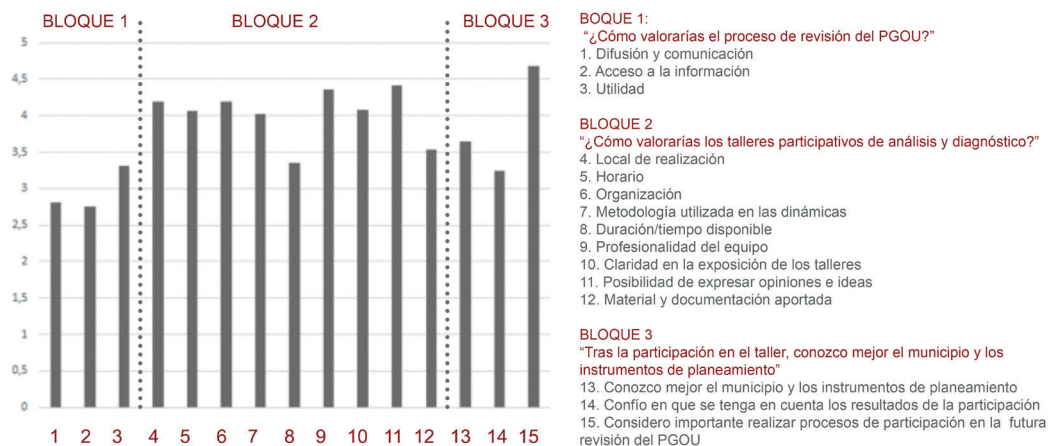


Fig. 7/ Resultado de las encuestas realizadas entre los participantes

Fuente: Estudios y Acción Metropolitana, EAM 2019: Informe del Programa de Participación Ciudadana (PPC) Presencial del Avance de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Cartagena. p. 366

Después de la dinámica se hizo de nuevo una puesta en común de los resultados, saliendo los participantes a mostrar sus planos con las propuestas de cada grupo. Los participantes en los talleres pudieron hacer tangibles sus opiniones y preocupaciones sobre el territorio y, pudieron comprender también de forma práctica el alcance del Avance de Revisión del PGOU. Al término de estas segundas jornadas se facilitó a los participantes de cada localización una encuesta de satisfacción de las acciones del PPC. Todas las propuestas gráficas y escritas se recopilaron y se entregaron al equipo redactor ICC para que los incorporara de forma justificada en el Avance que estaban redactando (EAM, 2019).

Al finalizar los talleres se realizaron 121 encuestas entre los asistentes, cuyo contenido y resultados se recogen a continuación (Fig. 7) sobre la que se han señalado los 3 bloques que hacen referencia a la agrupación de las cuestiones de dicha encuesta.

5.6 Avance del Plan y exposición pública

5.6.1 Vitoria-Gasteiz

En Vitoria-Gasteiz, en esta misma fase y a diferencia de Cartagena, la Oficina de Revisión del PGOU realizó un proceso participativo para contrastar con la ciudadanía el resultado del documento presentado.

Así, en enero de 2020 se inició un proceso de talleres temáticos en torno a los ejes del Avance con una exposición itinerante que recorrió la ciudad. Las actividades se interrumpieron por la citada pandemia hasta junio, cuando continuaron de manera semipresencial con dinámicas para la ciudadanía. Hubo talleres abiertos con niños y adolescentes como “El futuro de mi barrio y de nuestra ciudad” realizado por TIPI GARA (2020b). Esta cooperativa llevó a cabo también distintos foros ciudadanos destinados a conocer y debatir las opiniones de los vecinos sobre temas concretos del documento como: las alternativas propuestas de vivienda (TIPI GARA, 2020d); los pueblos de Vitoria-Gasteiz y su capacidad de crecimiento residencial (TIPI GARA, 2020c); y las actividades económicas que incluían el suelo industrial, terciario y demás ejes comerciales (TIPI GARA, 2020a).

Por otro lado, se realizaron dos talleres online desarrollados por Paisaje Transversal: uno sobre el clima y territorio, con un coloquio previo (Paisaje Transversal, 2020a) y otro taller colaborativo para el área liberada por el soterramiento del ferrocarril donde las ideas se recogían virtualmente sobre el mapa de la ciudad (Paisaje Transversal, 2020b). El grupo GEA 21 S.L. (2020) moderó un debate sobre la perspectiva de género en el urbanismo con posterior jornada de propuestas, además de realizar otra jornada de carácter formativo para los técnicos del Ayuntamiento. Por último, el equipo Prometea realizó dos talleres online sobre espacios de oportunidad en dos barrios degradados centrados en el debate y la experiencia para encontrar soluciones municipio (AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, 2020).

5.6.2 Cartagena

El PPC completo duró tres meses y, una vez finalizado, EAM redactó el informe con el que a ICC le quedaba un mes de plazo para incorporar las propuestas ciudadanas en el documento de Avance de Revisión del PGOU. Una vez entregado el Avance, se inició el proceso de exposición pública divulgativa mediante una serie de paneles, incluyendo los tres donde se había resumido el PPC con Acciones Presenciales llevadas a cabo en el Avance de la Revisión del PGOU de 2019.

6. Discusión: análisis comparativo de los casos de estudio

6.1 Síntesis de los procesos

Sobre el Avance de ambos casos se observa que en Vitoria-Gasteiz hubo dos procesos participativos, en 2013 y 2016 (Fig. 8), contrastando posteriormente el resultado en la información pública, todo ellos precedido de una participación especializada en los Estudios Previos (Fig. 1).

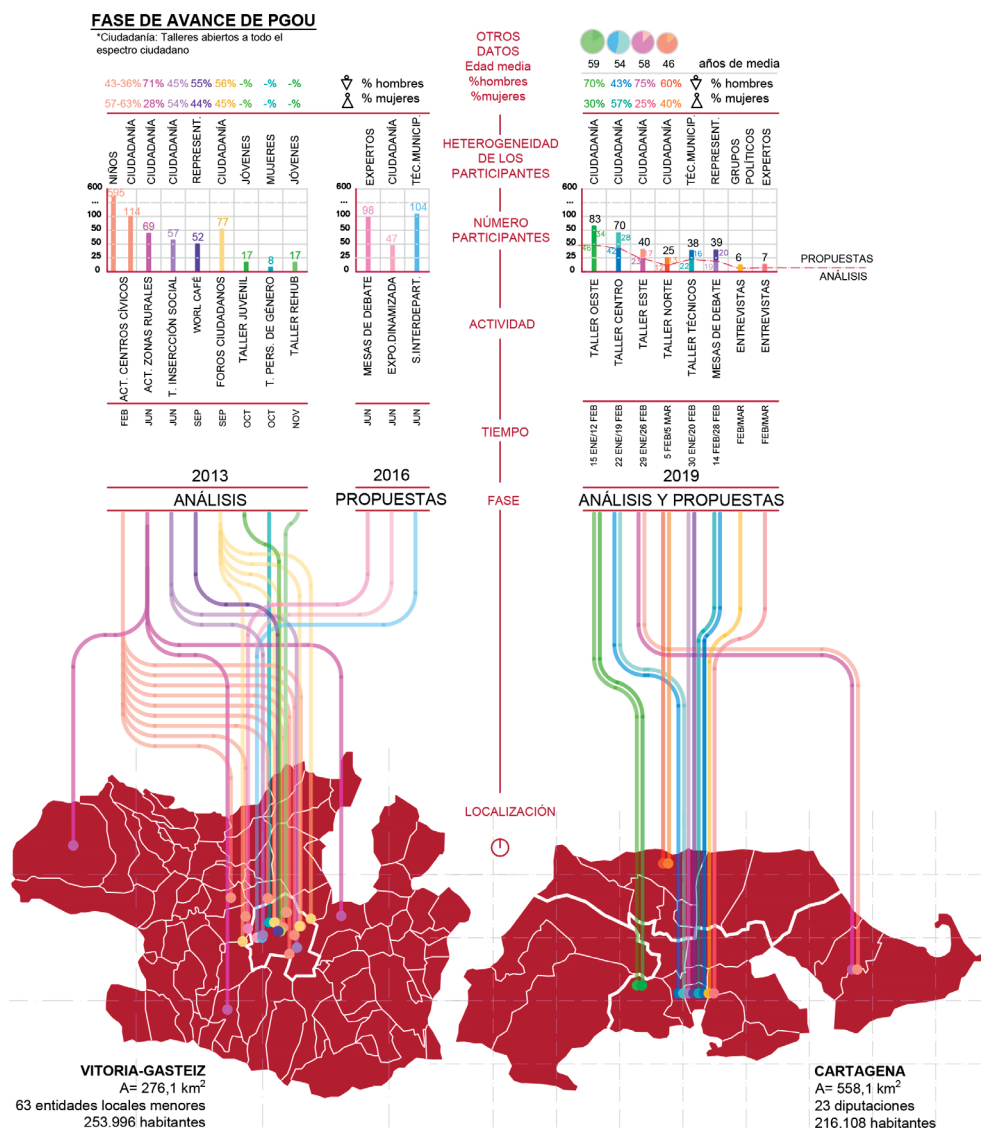


Fig. 8/ Síntesis del proceso de participación en los Avances de los Planes Generales de Ordenación Urbana

Fuente: Elaboración propia

En Cartagena se realizó un único proceso participativo sistematizado en dos fases contenidas en dos meses de 2019 (Fig. 8), en las cuatro localizaciones del municipio donde participó activamente la ciudadanía y, se completó el proceso con talleres específicos realizados con técnicos municipales, con agentes activos del territorio (representantes de movimientos sociales, económicos y culturales) y con políticos.

6.2 Desarrollo temporal de la participación ciudadana

Los PPC añaden una dedicación al proyecto planificador que requiere un tiempo extra en comparación con los tiempos prescriptivos cuando no se cuenta con ellos. Pero este añadido es muy reducido en el cómputo global, ya que lo que expande excesivamente los tiempos y frena el proceso no es la redacción o exposición de los documentos urbanísticos sino los impases políticos o administrativos que conllevan. Cabe diferenciar dos conceptos temporales distintos: uno es el tiempo medido respecto a la duración del proceso de revisión del PGOU, y otro, el tiempo dedicado a cada fase participativa y en concreto a la fase de Avance en la que se centra esta investigación.

De manera global, en la Revisión del PGOU de Vitoria-Gasteiz, destaca que pasaron 11 años entre el inicio en 2009 de la participación especializada con los Estudios Previos, hasta 2020 cuando se realizó la última participación ciudadana en la Exposición del Avance. En este extenso periodo se interrumpió el proceso en dos ocasiones, lo cual generó una pérdida de confianza de los vecinos al no ver recompensado el esfuerzo participativo realizado en cada fase. Aunque diversos testimonios consideraron bien introducida la visión de la ciudadanía en el documento de Avance, la participación podría haber sido más continua, pues tras una década el diagnóstico se queda desfasado. Incluso cabe preguntarse si el diagnóstico técnico elaborado durante los Estudios Previos y en el que se basó el siguiente proceso participativo, pasados 4 años, seguía recogiendo la actualidad del municipio.

En la primera línea temporal global, Cartagena tuvo un único momento participativo en 2019 (previo a la redacción del Avance), mientras que en Vitoria-Gasteiz, hubo cuatro momentos dedicados a la participación en

dos décadas distintas: uno en los Estudios Previos, dos previos al Avance y uno en la Exposición Pública (Fig. 1). Como aspecto diferenciador, se distingue también que la participación del proceso de Cartagena fue a la vez tanto abierta a la ciudadanía como especializada, mientras en Vitoria-Gasteiz solo dos de los procesos involucraron directamente a los ciudadanos (en la fase de diagnóstico previo y en la Exposición Pública).

Sobre la segunda concepción temporal, en Cartagena trascurrieron dos meses entre la jornada de análisis y la de propuestas. En las encuestas de satisfacción, lo peor valorado en el bloque sobre los talleres fue la corta duración y el tiempo disponible para la participación (Fig. 7). Queda así de manifiesto la necesidad de, en futuros procesos, disponer de más tiempo tanto para trabajar con la ciudadanía y/o expertos como para que los redactores puedan trasladar debidamente los resultados.

En Vitoria-Gasteiz, aunque hubo cuatro procesos participativos, más allá de la participación especializada, exposiciones y cuestionarios, la ciudadanía solo pudo participar activamente en el diagnóstico del pre-Avance en 2013 (Fig. 8). Pero en ese año se realizaron multitud de actividades de diversa índole y público, dedicándose once meses al proceso de diagnóstico, lo que en Cartagena se realizó en la primera jornada de cada uno de los talleres. Un rasgo significativo es que, al contrario que en Cartagena, en Vitoria-Gasteiz el documento de Avance fue contrastado con la ciudadanía durante la exposición pública del documento. No obstante, la continuidad que ofrecía el PPC de Cartagena posibilitaba la participación de las mismas personas en análisis y propuestas, mientras que en Vitoria-Gasteiz la ciudadanía solo pudo participar activamente en el diagnóstico, dejando las propuestas a los expertos sin continuar su implicación hasta la Exposición Pública (con el documento ya redactado), 7 años más tarde.

6.3 Participantes: afluencia, heterogeneidad y representatividad de la muestra

Los vecinos de Cartagena participantes en el PPC correspondían bien a los perfiles más frecuentes en este tipo de procesos (EAM, 2019) aunque en las características de los participantes se advierten ciertas perturbaciones

que producen sesgos en la interpretación de las conclusiones. La media de edad de los asistentes fue elevada, en torno a 50-60 años, particularidad que suele ser habitual en este tipo de procesos, donde las personas de mayor edad suelen vincularse por su trayectoria personal o profesional o a través de colectivos (EAM, 2019). Por otro lado, la distribución por géneros no fue homogénea, estando bastante masculinizada. En consecuencia, en nuevos PPC se deberían incorporar otros recursos de difusión más eficaces e intensificar las acciones que promuevan y diversifiquen la participación, incluyendo la perspectiva de género.

En Vitoria-Gasteiz, se observa mayor equidad de sexos en las actividades que arrojan esos datos (FIG. 8) y aunque no se cuenta con datos concretos sobre edad, sí se manifiesta un esfuerzo mayor por incorporar la visión intergeneracional involucrando específicamente a niños, adolescentes y jóvenes en sus actividades. Su implicación sirve para desmenuzar aún más el análisis y diagnóstico, aportando una visión que en muchas ocasiones se obvia en el PGOU. Destaca el trabajo realizado para implicar a perfiles diversificados, como habitantes de las zonas rurales, con características singulares, o el urbanismo con perspectiva de género, poco tenido en cuenta en el planeamiento tradicional.

En cuanto a la asistencia de ciudadanos, en Vitoria-Gasteiz hubo 317 (114+69+57+77) asistencias ciudadanas en la fase de análisis, además de las 94 (52+17+8+17) asistencias de jóvenes, representantes y mujeres a talleres de diagnóstico específico y 595 de niños. En total hubo 1006 participaciones en el diagnóstico. Los talleres propositivos congregaron a 249 (98+47+104) participantes entre expertos, ciudadanos y técnicos municipales. Además, en la fase posterior durante la Exposición Pública hubo un total de 508 (434+34+40) asistencias de ciudadanos, niños y técnicos.

En Cartagena hubo 123 asistencias (46+42+23+12) en los talleres de análisis abiertos a toda la ciudadanía, sumados a los 54 (22+19+6+7) en los talleres específicos y entrevistas de análisis con técnicos municipales, representantes vecinales, responsables políticos y expertos. En los talleres propositivos abiertos a toda la ciudadanía hubo 92 (34+28+17+13) asistencias y 49 (16+20+16+6+7) en los específicos. En total asistieron 177 participantes en los talleres

de análisis y 141 en los talleres propositivos sumando un total de 318 asistencias participativas. Como se ha citado antes, un alto porcentaje participó en ambos tipos de talleres. Aunque en la exposición pública que se realizó en la sede del Ayuntamiento de Cartagena con los paneles que resumían el PPC y el Avance se efectuaron visitas comentadas a la ciudadanía, no se ha encontrado un registro del número de visitantes y de participantes de esas visitas guiadas.

6.4 Difusión del proceso

En Vitoria-Gasteiz se produjo un amplio despliegue de medios en cada una de las fases, incluyendo multitud de canales. Con mirada retrospectiva, varios miembros de la organización de los talleres para jóvenes, comentaban que deberían haber focalizado más la campaña de comunicación a través de las redes sociales para lograr atraer más jóvenes a sus eventos.

En Cartagena, la campaña de comunicación realizada por ICC tuvo una muy escasa difusión en prensa y redes, provocando que esta parte clave del proceso quedara algo desatendida. Este aspecto se manifestó en las encuestas de satisfacción recogidas por EAM (FIG. 7), donde la comunicación, la difusión y el acceso a la información del borrador fueron los aspectos con la calificación más baja. Con todo, gracias al contacto directo con asociaciones, expertos, técnicos municipales y políticos, EAM consiguió llegar a un buen número de participantes y con perfiles variados, reconociendo a pesar de ello cierto sesgo producido en algunas franjas de edad y género.

6.5 Inclusión de los resultados de la participación en la redacción del Avance

En Vitoria-Gasteiz, los testimonios obtenidos del equipo redactor y coordinador consideran bien recogidas las demandas ciudadanas, mientras que algunos técnicos que ayudaron a elaborar las dinámicas participativas se lamentan de que deberían haberse incorporado en mayor número. La realización durante la exposición del Avance de un segundo proceso participativo de contraste de resultados contribuyó a aumentar la satisfacción de los involucrados.

En Cartagena, el equipo redactor (ICC) elaboró unas tablas de síntesis de la incorporación de los resultados de la participación al Avance, pero después de un análisis comparativo con el informe que EAM (2019) había elaborado con los resultados del PPC se detecta que la información incluida en el Avance es en buena parte incompleta e inexacta, sin justificar porqué algunas propuestas ciudadanas aparecen y otras muchas no. Ello generó protestas de algunos participantes del proceso que incluso aparecieron en medios de comunicación (LA OPINIÓN DE MURCIA, 2019; RIBELLES, 2019). No se puede discernir si la no incorporación de esta gran parte de las propuestas fue resultado del poco tiempo que hubo, de la falta de disposición de ICC, de algún tipo de interferencia o de cualquier otro motivo. Una cuestión destacable en este caso es que a pesar de todas las limitaciones del PPC, se consiguió realizar un proceso innovador que permitió participar a la ciudadanía de forma propositiva en la redacción del documento. El problema fue que las deficiencias en la incorporación de las propuestas participadas a la redacción del planeamiento (tarea a realizar por ICC) desmerecieron en buena parte el proceso.

Se debe también reseñar que, al analizar ambos procesos, se detecta que en muchas ocasiones los participantes se centraban en aspectos que no son realmente abordables a escala de Avance por lo que no deberían tener cabida en su redacción. Probablemente se debe a la falta de conocimientos urbanísticos por la población, tema mejorable con campañas informativas anteriores al PPC.

7. Conclusiones

La investigación partía de la hipótesis de que los ciudadanos deben involucrarse en el proyecto de su municipio porque, además de que refuerza el compromiso democrático de la sociedad, ellos están directamente afectados por el PGOU y son los que mejor conocen el territorio en su uso diario. En este aspecto, el trabajo realizado en estos dos PPC confirma la hipótesis inicial y cabe valorarse muy positivo haber mejorado el conocimiento e implicación de los ciudadanos en el planeamiento. Lo analizaron, pudieron opinar con conocimiento de causa y propusieron acciones a considerar en la redacción del documento urbanístico. Así mismo se han detectado aspectos en los procesos que deberían corregirse para

mejorar la participación y para que el planeamiento atienda más adecuadamente al bien común.

7.1 Aproximación conceptual al urbanismo

Ha quedado de manifiesto que incorporar la visión ciudadana al planeamiento es una tarea compleja. Para lograrlo es preciso, previamente, ilustrar mejor los conceptos urbanos a tratar y anunciar el grado de compromiso asumido por la administración respecto a los resultados que se puedan obtener.

En el aspecto de los compromisos, según testimonios de los organizadores del PPC de Vitoria (no siendo un dato especialmente objetivo) los participantes se mostraron satisfechos con el trabajo participativo realizado, pero en los resultados objetivos reflejados en las encuestas de satisfacción realizadas por los ciudadanos de Cartagena al final del PPC, los participantes se mostraron preocupados por el alcance verdadero que tendrían sus aportaciones en el planeamiento. Desgraciadamente se confirmó a posteriori en la redacción final del Avance el fundamento de su preocupación al no incorporar razonadamente el trabajo realizado por los ciudadanos.

7.2 Desarrollo temporal de la participación

Si consideramos que el Avance es en la práctica el primer paso a realizar en un PGOU, en Cartagena desde que en 2015 se anuló la revisión del Plan hecha en 2011 pasaron 4 años hasta conseguir el Avance y, en Vitoria 12 años desde que se inició el proceso. Ninguna de las dos ciudades tiene todavía aprobado el PGOU y eso no es debido al tiempo dedicado a la participación (en Vitoria 5 meses antes del Avance y 3 tras su presentación y en Cartagena 3 meses). En cualquier caso, es incuestionable que un mes para incorporar las conclusiones del proceso participativo en la redacción del Avance es, como ocurrió en Cartagena, extremadamente escaso y no posibilita hacerlo correctamente.

En definitiva, es necesario optimizar los tiempos de participación en la redacción de estas figuras urbanísticas. Deberían tener una duración que estuviera dentro del rango usado tradicionalmente para redactar los documentos

urbanísticos sin el complemento de la participación. Comparativamente, los dos meses dedicados al PPC en Cartagena fueron escasos, pero, a diferencia de Vitoria-Gasteiz, esta concentración facilitó la continuidad de la ciudadanía en las fases de análisis y proposición.

7.3 Participantes: afluencia, heterogeneidad y representatividad de la muestra

Se ha detectado la diversidad de participantes en los PPC de ambas ciudades y ciertos desequilibrios, por lo que para futuros procesos es un reto plantear acciones que favorezcan una participación lo más representativa posible del espectro ciudadano, para atender mejor al bien común que se persigue. En particular se debe conseguir un mejor equilibrio en la proporción de identificadores relativos a la edad, género y nivel socioeconómico y cultural y, analizar la tipología de estos para afinar en la interpretación de los resultados. No es tanto un problema de cantidad de participantes sino de idoneidad de la muestra social. Se sugiere recurrir a métodos, como los Minipúblicos Deliberativos, que consiguen representar correctamente la voluntad de una comunidad con relativamente pocos participantes.

En Vitoria-Gasteiz no se ha encontrado un registro de participantes que permita extraer conclusiones respecto a la edad o condición social, y no se puede afirmar que la participación fuera más o menos representativa de su ciudadanía. Sin embargo, sí se ha constatado la voluntad de hacer llegar la participación a diferentes tipos de colectivos. En Cartagena, algunas barreras dificultaron la participación de las mujeres en el desarrollo del PPC. Como ejemplos, las actividades programadas a última hora de la tarde son poco compatibles para las responsables de las tareas del hogar y, algunos espacios seleccionados también frenaron la participación, no solo de mujeres sino de otro tipo de participantes que quedaron excluidos por su condición social o cultural, reduciendo la riqueza, diversidad y legitimidad del discurso en el proceso según expone EAM (2019).

En ambos casos destaca la concentración de gran número de participantes provenientes de asociaciones vecinales, culturales o sociales, especialmente interesados en la planificación y las políticas urbanas. Se trata de agentes comúnmente muy movilizados, con

una notable implicación en el proceso y amplio conocimiento del municipio, lo que los hace efectivamente valiosos. Y si bien es cierto que estas personas sirven de plataforma para transmitir la información en su entorno, se debe equilibrar su participación con otros grupos o perfiles sociales para conseguir más variedad y riqueza en el discurso. Esto supone atraer a la población no organizada, difundir la información y conformar un amplio tejido social que garantice un PPC de más calidad. En resumen, es necesario esforzarse para llegar a la máxima pluralidad y a su vez dejar constancia de los parámetros que definan a los participantes para poder interpretar correctamente los sesgos inducidos por el tipo de concurrentes.

7.4 Difusión del proceso

Ligado a contar con una muestra representativa, es esencial realizar una buena comunicación y difusión para que la posibilidad de participar llegue de forma idónea a todo el espectro ciudadano mediante adaptaciones singulares a cada caso. Se ha comprobado que, como ocurrió en Cartagena, el simple desarrollo de una página web no es válido ni suficiente porque deja fuera a un elevado porcentaje de la población que no tiene acceso a esa red de comunicación y, porque si adicionalmente no se hace una correcta difusión, ni siquiera participan los ciudadanos que sí sabrían usarla.

7.5 Resultados de la participación en la redacción de la figura urbanística

La legislación urbanística únicamente prevé involucrar a los ciudadanos en periodos reglados de información pública donde pueden presentar alegaciones, sugerencias, quejas y propuestas de cara a perfeccionar el documento final. Sin embargo, este estudio refleja el compromiso de sus gobiernos municipales de hacerles partícipes también antes y durante la confección del PGOU gracias a una participación suplementaria a la estrictamente exigida por ley. Estos no son casos aislados en España, aunque el complejo proceso de tramitación y aprobación de un PGOU, que ronda los 10 años de media, reduce la efectividad de la participación por los grandes cambios que pueden ocurrir durante ese

tiempo. La simplificación administrativa ayudaría a introducir mayor participación por ley en la redacción del planeamiento y dotarle de más legitimidad sin que significara una demora en su implantación.

Aun así, para que la participación sea realmente efectiva, es necesario que el equipo redactor la interiorice al redactar el documento final. En Vitoria-Gasteiz, aunque hubo voluntad política, la discontinua participación a lo largo de una década dificultó la incorporación de todos los datos en la confección del documento de Avance. Como anécdota, los jóvenes participantes en el pre-Avance llegaron a reunirse con el alcalde y el concejal de urbanismo para exigir que fueran incluidos los resultados de los talleres en los que intervinieron. La Administración municipal de Cartagena se mostró bienintencionada al abrir el proceso a los vecinos. Se desarrolló un PPC muy ajustado temporalmente, pero con resultados remarcables, donde la ciudadanía participó activamente y se manifestó en los retos planteados. Por las razones antes expuestas, no se realizó una correcta traslación de los resultados de la participación al Avance, cuestionando con ello la utilidad del PPC y del propio Avance aprobado. No tiene sentido ejecutar un PPC si solo se acaban teniendo en cuenta las propuestas favorables a las previsiones y se omiten, modifican sin justificar o reinterpretan el resto. La exigible transparencia hace referencia específicamente a la justificación de la toma de decisiones (incorporación de unas u otras proposiciones participadas ciudadanas) que definirán el planeamiento.

Hay evidencias de que la participación ciudadana permite tener más y mejor información a los técnicos y responsables políticos para que tomen decisiones más acordes al bien común. A pesar de haberse demostrado que los procesos han funcionado bien tanto en la implicación voluntaria de la ciudadanía, como en la adquisición de criterio urbano por su parte, y en la generación de propuestas, sería necesario analizar más profundamente el último eslabón de la cadena. ¿Cómo ha incorporado el redactor de la figura de planeamiento la información recopilada y generada por la ciudadanía en los PPC a los dos Avances aprobados? Con la respuesta detallada se podría mostrar el grado de utilidad real de la participación ciudadana en la definición normativa urbana de estos dos casos de estudio y saber si, definitivamente, han servido para reforzar con la práctica la línea

que incorpora dicha participación ciudadana en la toma de decisiones o han sido, desde este enfoque, ensayos fallidos.

8. Bibliografía

- ARNSTEIN, S. (1969): A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- ASCHER, F. (2004): *Los nuevos principios del urbanismo. El fin de las ciudades no está a la orden del día*, Madrid, España, Alianza Editorial.
- AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ (2010): *Plan General de Ordenación Urbana de Vitoria-Gasteiz. Texto Refundido. Tomo II Desarrollo del Plan General. Normas Urbanísticas y disposiciones generales del suelo*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=40540.pdf>
- _____ (2013a): *Datos de la primera fase del proceso participativo del PGOU en centros cívicos*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=52933.pdf>
- _____ (2013b): *Resultado de los foros ciudadanos de participación en la revisión del PGOU fase de diagnóstico*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/15/20/51520.pdf>
- _____ (2013c): *Resultados de la participación en la zona rural*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=52507.pdf>
- _____ (2013d): *Resultados de los talleres realizados desde el Servicio de Inserción Social*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=52923.pdf>
- _____ (2013e): *PGOU y jóvenes*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=51938.pdf>
- _____ (2013f): *Vitoria-Gasteiz: Planificación Urbana con Perspectiva de Género*. https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?uid=u_7db76920_1438a3e2bf7_7faf&idioma=es
- _____ (2013g): *World Café*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=52801.pdf>
- _____ (2020): *Espacio de oportunidad de Borinbizkarra. Resultados del taller online*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=90457.pdf>
- BLANCAFORT, J & REUS, P. (2015): Pioneros de la participación colectiva en los procesos de planificación urbana. *Legado Halprin. ACE: Architecture, City and Environment*, 10(28), 57-76. <https://doi.org/10.5821/ace.10.28.3681>

- BOIRA, J. V. (2000): Participar para conocer. Argumentos para la innovación en la participación. *Scripta Nova*, 77(69). <http://www.ub.edu/geocrit/sn-69-77.htm>
- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. *Boletín Oficial del Estado*, 311, de 29 de diciembre de 1978. pp. 29313 a 29424. [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)
- Estudios y Acción Metropolitana, EAM (2019): *Informe del Programa de Participación Ciudadana Presencial en el Avance de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Cartagena*. http://unicorn.bib.upct.es/cgi-bin/docum?docs/libre/informe_PPC.pdf
- ESPAÑA, REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 261, de 31 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/7/con>
- ESPAÑA, SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO (STS) (2016): Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo. Recurso núm. 2676/2015 y resolución núm. 1425/2016, del 15 de junio de 2016. <https://supremo.vlex.es/vid/643807037>
- FARINÓS, J. & ALDREY, J. A. & DEL RIO, D. (2015): Actualización del mapa de planes de Ordenación del Territorio en España. En M. DE LA RIVA, J. & IBARRA, P. & MONTORIO, R. & RODRIGUES, M. (Eds.), *Análisis Espacial y Representación Geográfica; Innovación y Aplicación* (pp. 79–88), Zaragoza, España, Universidad de Zaragoza-AGE.
- GEA 21 S.L. (2020): *Vitoria-Gasteiz: planificar ciudad, construir igualdad. La perspectiva de género en la revisión del PGOU*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=90456.pdf>
- GONZÁLEZ, M. (2018): *La participación ciudadana como herramienta para la equidad territorial: estudio de los movimientos ciudadanos durante la crisis económica* (Tesis Doctoral, Universitat de Barcelona).
- HALPRIN, L. & ASSOCIATES (1972): *Take part: A report on new ways in which people can participate in planning their own environments*. Harper's staff, San Francisco, Estados Unidos.
- KALEKOLAN KOLEKTIBOA (2013): *Taller de ideas para la recuperación de espacios degradados en Vitoria-Gasteiz*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=52752.pdf>
- LA OPINIÓN DE MURCIA (14 de enero de 2019): *Una plataforma ciudadana crítica la forma de participar en el nuevo Plan General*. <https://www.laopiniondemurcia.es/cartagena/2019/01/14/plataforma-ciudadana-critica-forma-participar-31521836.html>
- LEY 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo del País Vasco. *Boletín Oficial del Estado*, 266, de 4 de noviembre de 2011, pp 115179 a 115304. <https://www.boe.es/eli/es-pv/l/2006/06/30/2>
- LEY 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia. *Boletín Oficial del Estado*, 104, de 1 de mayo de 2015, pp. 38087 a 38213. <https://www.boe.es/eli/es-mc/l/2015/03/30/13>
- MOLINA, J. (2014): *Ciudadano y gasto público. Por una gobernanza transparente y participativa*, Pamplona, España, Aranzadi.
- NAVARRO, C. J. (2008): Participación ciudadana y territorio: exploraciones para el caso español. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* (CyTET), 40(156), 261-271. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75855>
- Oficina de Revisión del PGOU (2016): *Presentación de resultados del Proceso Participativo con Profesionales y Especialistas*. http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/especial/pgou/2016/2016_07_28_Resultados_Participacion_Pro_Esp/A_0_2016_07_28_Presentacion_Resultados_Prof_Esp.pdf
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1948): *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- PAISAJE TRANSVERSAL (2020a): *Taller de clima y territorio. Resumen de la sesión*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=90678.pdf>
- _____ (2020b): *Taller de diseño colaborativo para el área liberada por el soterramiento del ferrocarril*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=90679.pdf>
- RIBELLES, E. (14 de junio de 2019): Cuatro barrios se oponen a quedar fuera del futuro Plan General Urbano. *La verdad*. <https://www.laverdad.es/murcia/cartagena/cuatro-barrios-oponen-20190614005014-ntvo.html>
- STRAMIGIOLI, J. (2021): Participación ciudadana en el diseño de políticas urbanas: el caso de Villa Gesell (Argentina) en 2018. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 53(209). <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.13>
- TIPI GARA (2020a): *Avance de PGOU de Vitoria-Gasteiz. Foros ciudadanos. Actividades económicas*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=90465.pdf>
- _____ (2020b): *Avance de PGOU de Vitoria-Gasteiz. Foros ciudadanos. Participación en la infancia*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=90464.pdf>
- _____ (2020c): *Avance de PGOU de Vitoria-Gasteiz. Foros ciudadanos. Pueblos de Vitoria-Gasteiz*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=90467.pdf>
- _____ (2020d): *Avance de PGOU de Vitoria-Gasteiz. Foros ciudadanos. Vivienda y otros usos*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accionWe001=adjunto&nombre=90462.pdf>
- TOURAINÉ, A. (noviembre de 1992): ¿Qué es la democracia? *Correo de la UNESCO*. <https://es.unesco.org/courier/novembre-1992/que-es-democracia>

UNIÓN EUROPEA (1992): Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, Maastricht, 7-2-1992 (RCL 2009\2299). *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30-3-2010, C 83, 13-47. <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

9. Listado de Acrónimos/Siglas

EAM	Estudios y Acción Metropolitana
ICC	Incotec Consultores S.L.
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PPC	Programa de Participación Ciudadana

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, Nº 214, invierno 2022

Págs. 899-920

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.214.6>

CC BY-NC-ND



La planificación urbanística y el modelo de crecimiento en las ciudades medias españolas: el área urbana de Burgos (1981-2021)

Gonzalo ANDRÉS-LÓPEZ

Profesor Titular de Geografía Humana
Departamento de Historia, Geografía y Comunicación. Universidad de Burgos

Resumen: Más de la mitad del tejido urbano de la estructura de las ciudades medias en España se corresponde al intenso proceso de urbanización de las últimas cuatro décadas. Las viviendas y el suelo urbanizado han crecido exponencialmente por encima de la evolución de la población, presentando ratios que multiplican los del crecimiento demográfico. Ello ha dado lugar a la configuración de áreas urbanas fragmentadas y dispersas sobre las tradicionales formas compactas. Estos crecimientos se han efectuado bajo las previsiones de ordenación de un urbanismo de carácter expansivo, que ha generado evidentes contradicciones y desajustes entre el modelo promulgado por esta planificación y la verdadera evolución socioeconómica que ha tenido lugar en estas ciudades. Se estudia este proceso en la configuración reciente del área urbana de Burgos, entre 1981 y 2021. Se parte del análisis de la evolución demográfica y se compara esta variable con el crecimiento del suelo urbanizado y el incremento del parque de viviendas. Se observa un evidente desajuste entre la realidad socioeconómica y la expansión urbana. Los resultados muestran la necesidad de reconsiderar el planeamiento vigente en este tipo de áreas urbanas, cuestionando la validez de un modelo de urbanismo que continúa siendo expansivo.

Palabras clave: Ciudades Medias; Urbanismo; Modelo Urbano; Crecimiento Urbano; Burgos.

Recibido: 04.11.2021; Revisado: 11.01.22

Correo electrónico: gandres@ubu.es; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9377-8695>

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

Esta contribución ha sido posible gracias a la financiación recibida en la convocatoria pública de los proyectos coordinados I +D+i: "Procesos de cambio en la urbanización de las ciudades medias y sus áreas urbanas: 1979-2019. (RTI2018-096435-B-C22) y " Segregación socioespacial y geografías de la vida cotidiana en las ciudades medias españolas y sus áreas urbanas " (PID2021-124511NB-C21).

Urban planning and the growth model in medium-sized Spanish cities: the urban area of Burgos (1981-2021)

Abstract: More than half of the urban fabric of the structure of medium-sized cities in Spain corresponds to the intense urbanization process of the last four decades. Housing and urbanized land have grown exponentially above the evolution of the population, presenting ratios that multiply those of population growth. This has given rise to the configuration of fragmented and dispersed urban areas on the traditional compact forms. These growths have been carried out under the planning provisions of an expansive urbanism, which has generated evident contradictions and imbalances between the model promulgated by this planning and the true socioeconomic evolution that has taken place in these cities.

This process is studied in the recent configuration of the urban area of Burgos, between 1981 and 2021. It starts from the analysis of demographic evolution and compares this variable with the growth of urbanized land and the increase in the number of houses. There is an evident mismatch between the socioeconomic reality and urban expansion. The results show the need to reconsider the current planning in this type of medium-sized urban areas, questioning the validity of an urban planning model that continues to be expansive.

Keywords: Medium-Sized Cities; Urbanism; Urban Model; Urban Growth; Burgos.

1. Introducción. Planificación, modelo de crecimiento y transformaciones recientes en las áreas urbanas españolas

La estructura de las áreas urbanas españolas ha cambiado significativamente en las últimas cuatro décadas, desde la apertura del periodo democrático en España. Desde el inicio de la década de 1980 el proceso urbanizador ha sido intenso y la mayor parte de las ciudades se han expandido con notable intensidad respecto a las formas precedentes. Durante este proceso, las dinámicas económicas, financieras y políticas han generado un escenario de transformaciones en el que las ciudades han acusado profundamente el impacto de los cambios. La interrelación entre crecimiento económico, dinámicas inmobiliarias y sector de la construcción ha constituido la base del conocido como capitalismo inmobiliario español, centrado en la captación de rentas de la dinámica de transformación del suelo generadas por el propio proceso urbanizador. La construcción de viviendas y su capacidad como negocio lucrativo han definido un modelo sostenido por la producción de capital y aplicado a la construcción de la ciudad (NAREDO, 2010; CAPEL, 2013; VIVES & RULLÁN, 2014).

En este contexto, los espacios urbanos se han vinculado directamente al capital y se ha definido así una “telaraña” financiera sobre la que se ha sostenido buena parte del crecimiento espacial. Las plusvalías generadas por el negocio inmobiliario

han sido tan intensas que han superado las expectativas de otras actividades y se han erigido en la referencia de la producción de rentas, sosteniendo el propio crecimiento financiero, la dinámica económica y el sistema bancario. En gran medida se ha identificado el crecimiento de la ciudad con la exclusiva producción inmobiliaria, cambiando los modelos urbanos precedentes y desarrollando un urbanismo estrecho y directamente vinculado a los ciclos del crecimiento económico generado por el mercado de la vivienda (LOIS & PIÑEIRA & VIVES, 2016; MÉNDEZ, 2018; GARCÍA & SERRANO & ESPEJO, 2020).

Este cambio de paradigma económico-financiero y su aplicación a la construcción urbana ha ocasionado una evidente huella en las ciudades. El impacto de la concepción capitalista para la generación de rentas basadas en la producción inmobiliaria se ha visto traducido en las políticas urbanísticas, que han ido recogiendo las expectativas de desarrollo de los mercados para facilitar la expansión y transformación de los núcleos urbanos (CAPEL, 2013). De los ideales de la reestructuración urbana, la contención de la expansión y el equilibrio de la ciudad de la primera democracia se ha avanzado hacia el crecimiento sin límites de la ciudad del final del siglo XX, sostenida por el modelo liberal del “todo urbanizable” (CALDERÓN CALDERÓN, 2004; LÓPEZ & RODRÍGUEZ, 2010).

Estas transformaciones han tenido su máxima expresión en la denominada década prodigiosa del urbanismo español, entre 1997 y 2007, fase en la que las ciudades han experimentado sus

más intensos ritmos de urbanización, arrastradas por la imparable expansión del sector de la construcción de viviendas (BURRIEL, 2008; GAJA, 2008; GÓRGOLAS, 2017, 2019 a y b). Los cambios en los usos del suelo han sido tan intensos y notables que han provocado una modificación sustancial de las estructuras precedentes, variando la composición tradicional de las formas urbanas y dibujando una nueva composición espacial de los mapas urbanos en la mayor parte de las ciudades (FERNÁNDEZ & CORBELLE, 2017). La producción de grandes conjuntos residenciales, en extensos sectores de suelo urbanizable, intercalados con nuevas infraestructuras, grandes complejos comerciales, polígonos industriales y parques de ocio ha construido nuevas periferias que han trastocado completamente las tradicionales estructuras con cierta compacidad y densidad que caracterizaban las etapas precedentes. Ello ha convertido las estructuras urbanas en un complejo entramado de piezas y formas con distinta composición y ha abierto el debate de la ciudad difusa, lo que ha evidenciado la necesidad de estudiar con mayor detenimiento estos procesos recientes (CEBRIÁN ABELLÁN, 2007, 2013, 2020; GONZÁLEZ GONZÁLEZ, 2017; CALDERÓN CALDERÓN & GARCÍA CUESTA, 2017, 2018).

La sucesión de todos estos cambios se ha segmentado en tres grandes fases definidas por las lógicas económicas, pero interrelacionadas a su vez con las políticas urbanísticas municipales: en primer lugar, un periodo de urbanismo reformista, social y a la búsqueda de un modelo equilibrado de ciudad, entre 1979 y 1991; en segundo lugar, la citada fase expansiva del crecimiento inmobiliario masivo, identificada con las políticas neoliberales del urbanismo expansivo entre 1992 y 2008, y caracterizada por la consideración de la clasificación de nuevo suelo urbanizable como pauta para el crecimiento urbano sistemático; y, finalmente, el tercer periodo, iniciado con la explosión de la conocida “burbuja inmobiliaria”, desde 2008, y definido por la consecuente crisis financiera, económica y social, que ha supuesto el obligado debate sobre la necesaria redefinición de los modelos urbanos y la contención de las lógicas de producción masiva de nuevo suelo, repensando la planificación de la ciudad (BELLET SANFELIU, 2020).

La sucesión de estos tres periodos de reestructuración, expansión y crisis ha generado una interesante dinámica de transformaciones recientes en las ciudades españolas y ha abierto un debate centrado en la reflexión sobre el cambio en los modelos urbanos. El urbanismo y las directrices de planificación urbana no han estado claramente identificados con cada uno de los procesos reales de transformación de la

ciudad en estas etapas. En muchos casos, se ha mantenido el modelo de clasificación masiva de nuevo suelo cuando la ciudad se encontraba afectada claramente por fases de crisis y recesión. La interrelación urbanismo-urbanización plantea así evidentes contradicciones que reflejan una palmaria evidencia: la ordenación urbana continúa claramente relacionada con el crecimiento inmobiliario y la estrategia de expansión de la ciudad. Sin embargo, parecen abrirse también paso algunos planteamientos de cambio y se ensaya con nuevas formas de participación para mejorar la planificación urbanística y conseguir avanzar en el modelo de una ciudad más equilibrada y sostenible (CAPEL, 2013; SOMOZA MEDINA, 2013; GAJA, 2015; BELLET SANFELIU, 2021). El estudio de este proceso tiene especial interés en las ciudades medias, como aquellos núcleos del sistema urbano español en los que los crecimientos han sido más intensos y han causado mayores dinámicas de transformación, reflejando fuertes contradicciones entre la planificación, el establecimiento de un modelo urbano estratégico y el verdadero impacto de las dinámicas de urbanización.

2. Estado de la cuestión y metodología. El estudio del modelo expansivo de ciudad y su impacto en las áreas urbanas articuladas por ciudades medias

El trascendental impacto de fuerte intensidad del fenómeno urbanizador español reciente ha sido ya demostrado por múltiples autores. Entre 1990 y 2012 la superficie urbanizada del país se incrementó en más de 500 000 ha, el equivalente a la superficie del territorio de Holanda. De esta nueva superficie artificializada, cerca de 200 000 hectáreas se urbanizaron en el periodo 2000-2012, convirtiéndose en el país europeo con una mayor intensidad en este proceso y agrupando una superficie mayor en nuevos ámbitos urbanizados que la desarrollada en el mismo intervalo temporal en Alemania, Gran Bretaña e Italia conjuntamente (POZUETA & al., 2019). La parte más relevante de este crecimiento se ha concretado evidentemente en las ciudades y sus periferias urbanas. Entre 1981 y 2018, el índice de crecimiento del suelo urbanizado en el sistema urbano se incrementó en un 72%, pasando de apenas 450 000 ha a cerca de 800 000 ha en el conjunto de las ciudades españolas, lo que significa tanto como identificar que prácticamente la mitad de los actuales espacios urbanos se han urbanizado en los últimos cuarenta años (BELLET SANFELIU & ANDRÉS LÓPEZ, 2021).

En este contexto, las Ciudades Medias y sus Áreas Urbanas (MAU) presentan los índices de crecimiento más altos del sistema urbano, superando claramente en intensidad relativa a las áreas metropolitanas (GAU). En el periodo referido, 1981-2018, las áreas urbanas articuladas por ciudades medias incrementan su superficie urbanizada en un 87%, acercándose a duplicar su espacio previamente urbanizado (pasan de apenas 100 000 ha a más de 191 000 ha). Se trata del crecimiento del espacio urbanizado más intenso del conjunto urbano español, más de 30 puntos por encima de la intensidad del crecimiento que reflejan las grandes ciudades. La expansión de la huella urbana en las ciudades medias es de tal intensidad que, en el periodo de mayor crecimiento, durante la década del 2000, se alcanzan ritmos superiores al 4% anual en la expansión de la urbanización (MARTÍNEZ NAVARRO & al. 2020; BELLET & OLAZABAL, 2017; OLAZABAL & BELLET, 2018; BELLET SANFELIU & ANDRÉS LÓPEZ, 2021).

En efecto, tal y como puede verse en la FIG. 1, las ciudades medias concentran los índices relativos de mayor intensidad en el crecimiento del espacio urbanizado, claramente por encima de otras escalas del sistema urbano. Y esta misma tendencia se aprecia también en el crecimiento de la vivienda, materia en la que con un índice superior al 207% en el periodo 1981-2018, las

MAU superan ampliamente la dinámica de las áreas metropolitanas y del conjunto de ciudades (índices de 168 y 181 puntos porcentuales en la misma ratio, respectivamente). Con un comportamiento también alcista, el crecimiento demográfico es igualmente más intenso en las ciudades medias, que crecen en un 48% en este periodo, respecto al 27% que presentan las grandes áreas urbanas.

En consecuencia, resulta evidente que el cambio en el proceso urbanizador y las dinámicas de fuerte expansión durante las últimas décadas se manifiestan de forma más intensa en las ciudades medias y sus áreas urbanas -se trata de la tipología de ciudad que más crece durante los últimos años en España-. No obstante, más allá de identificar este fenómeno, el aspecto más destacable es la disimetría que existe entre este crecimiento urbano y la dinámica demográfica. Como norma general, la ratio del incremento demográfico no alcanza la mitad del crecimiento inmobiliario. En las ciudades medias, esta cuestión tiene especial relevancia, ya que el desajuste entre crecimiento demográfico y expansión urbana es aún más fuerte que en el resto de espacios urbanos. Si consideramos de nuevo el periodo 1981-2018, podemos observar que mientras la población se incrementa un 48%, el suelo urbanizado crece en un 86%

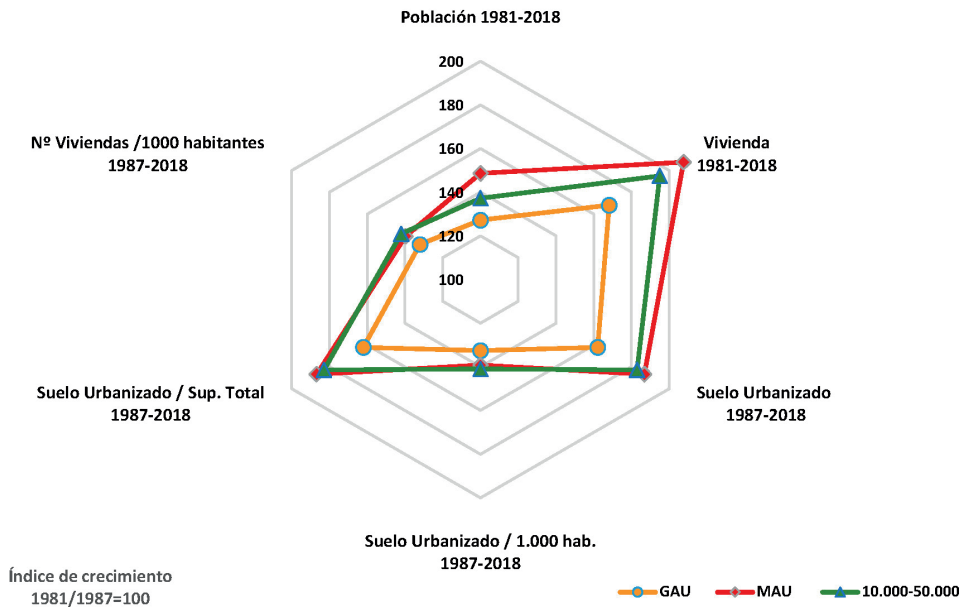


FIG. 1/ Índices de Crecimiento de las áreas urbanas españolas (vivienda, suelo y población). Grandes Áreas Urbanas (GAU), Ciudades Medias (MAU) y Ciudades entre 10 y 50 000 hab.

Fuente: Censos Población y Viviendas 1981, 1991, 2001 y 2011; Padrón Municipal Habitantes 2018; Estadística Viviendas 2018, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA (estimación a partir del dato provincial según ratios de crecimiento 2011-2018); Corine Land Cover, CLC (1987, 1990, 2000, 2006 y 2018). Elaboración propia

y la vivienda construida en un 107%. Todos los datos manifiestan linealmente el altísimo impacto que el crecimiento urbano ha tenido en las ciudades medias durante estas últimas décadas (BELLET SANFELIU & ANDRÉS LÓPEZ, 2021).

La FIG. 2 muestra la dispersión que existe entre los índices de crecimiento demográfico, por un lado, y los valores del crecimiento urbano, por otro (índice de crecimiento de vivienda y suelo). Mientras que, desde el comienzo de los años ochenta a la actualidad, la mayor parte de ciudades presentan variaciones demográficas inferiores al 40%, su índice de crecimiento urbano (incremento de viviendas construidas y suelo urbanizado) se acerca y supera en muchos casos el 100%, duplicando la realidad urbana preexistente. La representación muestra igualmente las comentadas diferencias entre las ciudades medias y las grandes aglomeraciones urbanas, observándose cómo en las MAU este desajuste se produce con mayor claridad. Ciudades con índices de crecimiento demográfico moderado (inferior al 30%) como Santander, Burgos, Ourense, Salamanca, Segovia, Jaén, Ponferrada, Huesca, Soria o León, entre otras, presentan sin embargo ratios de crecimiento en

vivienda y suelo muy por encima del 50, 60 o 70%, llegando en muchos casos a duplicar su parque inmobiliario y su espacio urbano anterior. Es más, en casos como los de Ferrol o Alcoy, con evolución demográfica negativa, se manifiestan incluso crecimientos también notables del conjunto urbano. Tales ratios de crecimiento y expansión se han moderado considerablemente en el último periodo indicado, desde 2009 hasta la actualidad, cuando se ha ralentizado notablemente el ritmo de producción inmobiliaria y de urbanización de suelo. Desde las más de 600 000 viviendas/año que se alcanzan en España en 2006-2008 a las apenas 40 000 que se registran en 2016, el ritmo de crecimiento inmobiliario ha quedado evidentemente muy atenuado (la tasa de producción de vivienda ha bajado a una producción 10 veces inferior a la alcanzada en la fase expansiva) (BELLET SANFELIU, 2020; GARCÍA & SERRANO & ESPEJO, 2020).

En la misma línea, durante la última década se ha paralizado radicalmente la expansión de suelo urbanizado, pasando de variaciones interanuales sostenidas entre 1990 y 2011 superiores al 2% a un crecimiento prácticamente nulo (apenas un 0,25% anual en estos últimos años) Sin embargo, pese a tal paralización del

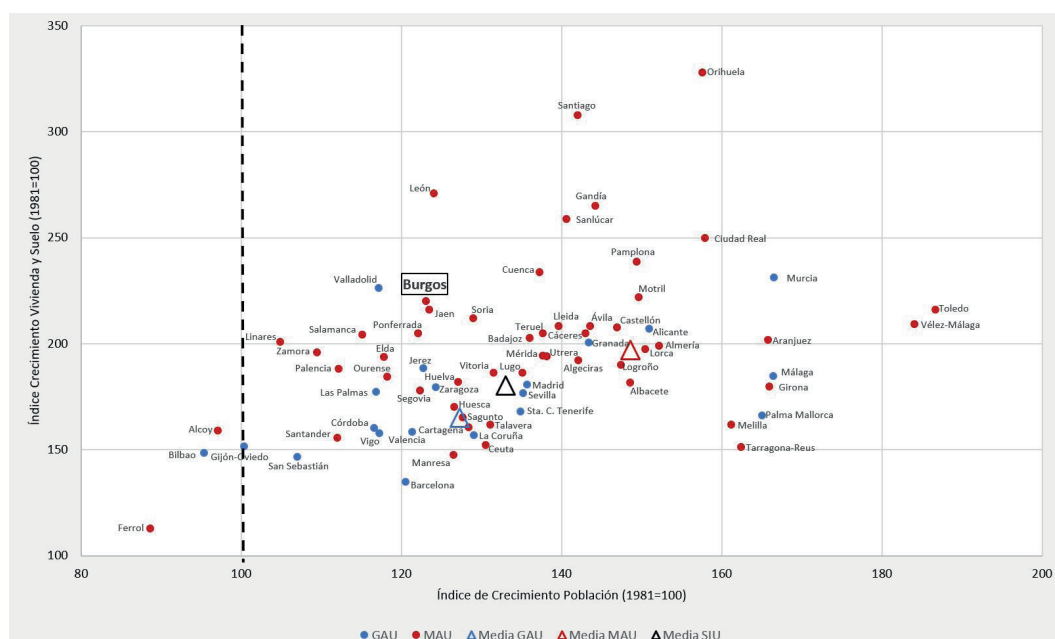


FIG. 2/ Modelo de dispersión del crecimiento de las áreas urbanas españolas en variables de vivienda, suelo y población (1981-2018). Grandes Áreas Urbanas (GAU) y Ciudades Medias (MAU)

Fuente: Censos Población y Viviendas 1981, 1991, 2001 y 2011; Padrón Municipal Habitantes 2018; Estadística Viviendas 2018 Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA (estimación a partir del dato provincial según ratios de crecimiento 2011-2018); Corine Land Cover, CLC (1987, 1990, 2000, 2006 y 2018).¹ Elaboración propia

¹ No se incluyen en el gráfico las áreas urbanas de Arona, Benidorm, Marbella, Santa Lucía de Tirajana, Guadalajara,

Torreveja, El Ejido, Roquetas de Mar y Arrecife puesto que sus valores fuera de rango distorsionan la representación.

parque inmobiliario y el crecimiento del suelo urbanizado, desde 2010 se mantiene un urbanismo expansivo que determina el planeamiento de la mayor parte de las ciudades y la estrategia de sus Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) recientes. Según datos de 2018, las nuevas áreas de desarrollo planificadas para la expansión urbana en el planeamiento municipal español prevén más de 350 000 nuevas hectáreas de suelo, con potencial para más de 6,5 millones de viviendas, lo que implica que la ordenación vigente considera, en este contexto de paralización y crisis de los últimos años, un posible incremento del parque existente en un 25% adicional. De este volumen, algo más de 2 millones de viviendas en 102 000 m² de nuevos sectores corresponden a las ciudades medias, en las que se concentra el 30% de la nueva ciudad en expectativa (BELLET SANFELIU & ANDRÉS LÓPEZ, 2021).

Esta radiografía del crecimiento reciente, su desaceleración y su interrelación con las expectativas del planeamiento urbano conduce lógicamente a la reflexión sobre este modelo urbano y sus consecuencias. De hecho, las transformaciones recientes en las ciudades medias españolas han supuesto la necesidad de plantear una reflexión sobre las contradicciones entre el modelo que determina el planeamiento urbano, el crecimiento de la ciudad y su ordenación. La interrelación directa entre urbanismo y urbanización no ha estado a su vez coordinada con las dinámicas del crecimiento demográfico de las ciudades. De esta manera, surgen evidentes interrogantes sobre la validez del modelo urbanizador en las ciudades medias españolas: ¿por qué han continuado creciendo y expandiéndose estas ciudades en unos ritmos tan acusados si la evolución demográfica no requería a priori de tal transformación? ¿Cómo ha afectado este proceso a la forma urbana y qué nuevas piezas de la ciudad han surgido? ¿Qué previsión tenía el planeamiento urbano para estos crecimientos y cómo se ha ordenado la ciudad en el marco de las recientes crisis? ¿A qué responde que los nuevos PGOU aprobados en estas ciudades durante la última década mantengan tales expectativas de crecimiento, insistiendo en un modelo urbanizador para seguir expandiendo la ciudad pese a la situación de evidente paralización y crisis vivida que aún no ha terminado de estabilizarse?

Todos estos interrogantes han precipitado las consideraciones sobre la transformación de los modelos urbanos en las ciudades medias, considerando que la fuerte expansión ha creado estructuras más complejas, multifuncionales, que han alterado la tradicional compacidad de las ciudades históricas y han extendido una pauta urbanizadora más difusa, desdibujando en gran medida los límites de lo urbano en esta escala. Esta circunstancia ha

significado también que se haya hecho evidente la necesidad de considerar un cambio en los modelos de ciudad dominantes en estas áreas urbanas, repensando la planificación durante esta última etapa y generalizando la consideración de nuevos planteamientos para ordenar estos espacios (LÓPEZ TRIGAL, 2014; ZUÑIGA SAGREDO, 2016; CEBRIÁN ABELLÁN & SÁNCHEZ ONDOÑO, 2019; OLAZABAL & BELLET, 2019).

En esta investigación se reflexiona sobre esta cuestión, contraponiendo la realidad de la evidencia socioeconómica reciente en las ciudades medias respecto al modelo urbano que considera su planificación urbanística. En concreto, se analiza el caso de la ciudad media de Burgos, como una muestra bien significativa de este proceso. El trabajo estudia la vinculación que se manifiesta en esta capital provincial entre el urbanismo y las dinámicas de urbanización, considerando las transformaciones urbanas y las pautas de la planificación entre 1981 y 2021. Para ello, tras el planteamiento de la investigación y la consideración de las transformaciones recientes y su relación con el modelo de planeamiento en las áreas urbanas españolas (apartado 1), el estudio aborda el estado de la cuestión de estos procesos en las ciudades medias (apartado 2). A continuación, una vez contextualizado el objeto de estudio, el artículo se centra en el caso de estudio del área urbana de Burgos. Se aborda un análisis del proceso urbanizador, identificando la expansión urbana mediante el análisis de las dinámicas de crecimiento demográfico, inmobiliario y de suelo urbanizado. A través de este primer diagnóstico, se caracterizan las dinámicas y transformaciones urbanas que han tenido lugar en las últimas décadas y se identifica la estructura de la ciudad y su área urbana (apartado 3). Ello permite obtener resultados sobre cómo se ha producido un crecimiento urbanístico fragmentado en un área que tiene un acusado perfil industrial. Posteriormente, se considera el marco del planeamiento urbano, analizando la secuencia de Planes de Ordenación Municipal vigentes en la ciudad durante las últimas décadas e identificando sus principales planteamientos y consecuencias. Este análisis posibilita la discusión sobre el desajuste existente entre modelo de ciudad y evolución urbana (apartado 4). Finalmente, el trabajo presenta unas conclusiones que evidencian, en virtud del análisis efectuado, la puesta en cuestión del modelo de planeamiento vigente y la contradicción del mantenimiento de pautas expansivas de urbanización en la ciudad reciente.

Metodológicamente, el estudio se lleva a cabo partiendo de la tabulación y análisis de la información obtenida sobre las variables relacionadas con el crecimiento urbano disponibles en

distintas administraciones públicas (Instituto Nacional de Estadística [INE], MITMA, Instituto Geográfico Nacional [IGN], Junta de Castilla y León, Ayuntamiento de Burgos y Colegio Oficial de Arquitectos de Burgos). De estas fuentes se obtiene la información relativa a la evolución de la población, el número de viviendas y el crecimiento de la superficie urbanizada en el periodo objeto de análisis. En concreto, se han utilizado los datos de los censos de población en el periodo 1981-2011 y el padrón municipal de habitantes de 2020 para obtener la información demográfica de la secuencia del periodo estudiado en cada uno de los municipios que conforman el área urbana de Burgos. En este mismo territorio, se ha descargado también la información referente a la evolución del parque de viviendas (Censos de Vivienda entre 1981 y 2011 y Ministerio de Fomento, 2018).

La información relativa a la evolución de la superficie urbanizada se ha obtenido de la explotación de la cartografía de las series de usos del suelo de CLC (1987, 1990, 2000, 2006 y 2018). Esta misma información se ha manejado a nivel general para contextualizar la evolución de las ciudades medias en España, trabajando con los datos de un universo de 60 áreas urbanas de entre 50 y 250 000 habitantes y 20 áreas urbanas con población superior a esta última cifra. Por otra parte, para cotejar la evolución de las dinámicas de urbanización y la realidad demográfica de la ciudad con su modelo urbanístico, se ha analizado el planeamiento urbano de manera detallada en el periodo objeto de estudio. En concreto, se ha recurrido a la revisión de la memoria informativa y la memoria vinculante, la normativa urbanística, las ordenanzas y los planos detallados de los PGOU de Burgos de 1970, 1985, 1999 y 2014, analizando asimismo los planteamientos de las distintas modificaciones de planeamiento, planes de desarrollo e instrumentos de planeamiento y gestión más destacados en ese periodo. El método de trabajo seguido no se ha limitado al simple análisis del planteamiento de cada Plan, sino que se ha desarrollado un estudio analítico en cada caso identificando su grado de ejecución y sus resultados en la dinámica urbanizadora. De este modo se ha elaborado una base de datos con las variables de actuaciones, viviendas y superficies desarrolladas en cada periodo, lo que ha permitido verificar los resultados del urbanismo municipal en cada etapa. Esta metodología se ha completado con el estudio de documentos de archivo relacionados con la transformación urbana reciente en la ciudad y con el posterior cotejo de los datos obtenidos en esa base de datos con la información estadística sobre vivienda y suelo de las fuentes descritas.

3. Resultados. Dinámicas de urbanización y expansión periférica en Burgos: el crecimiento fragmentado de un área urbana con perfil industrial

La ciudad de Burgos se encuentra ubicada en la mitad norte de la península ibérica y encabeza un área urbana que ronda los 200 000 habitantes. En el municipio de Burgos viven actualmente algo más de 176 000 personas, mientras que el resto del área urbana ronda los 25 000 habitantes. Se trata de una ciudad con una amplia trayectoria histórica (fundada en el siglo IX) y un reconocido conjunto monumental con más de 30 Bienes de Interés Cultural (BIC) y tres Patrimonios Mundiales de la Humanidad UNESCO (la Catedral y su conjunto histórico, el Camino de Santiago y los Yacimientos Arqueológicos de Atapuerca). El crecimiento urbano se ha ido desarrollando sobre la base de este núcleo histórico desde el segundo tercio del siglo XX, con dos fases de especial trascendencia en su expansión urbana. De un lado, el crecimiento del periodo desarrollista, experimentado durante las décadas de 1960 y 1970, en el que la ciudad pasó de ocupar apenas 700 ha de suelo urbanizado, con un parque inmobiliario cercano a las 25 000 viviendas, a alcanzar más de 2000 ha de espacio urbano, con un conjunto de más de 55 000 viviendas (ANDRÉS LÓPEZ, 2004). Y, de otro lado, el crecimiento y las transformaciones recientes, experimentadas desde la década de 1990 hasta la actualidad, fase en la que el área urbana ha multiplicado por casi 2,5 veces su superficie urbanizada (de 2500 a cerca de 6000 ha) y ha pasado de 69 000 a casi 110 000 viviendas (en torno a un 65% más) (ANDRÉS LÓPEZ & GONZÁLEZ GONZÁLEZ, 2019).

Como puede verse, el impacto de las transformaciones recientes en la dinámica urbana y en su estructura territorial es muy acusado. Tal y como muestran los datos que recogen las Figs. 3 y 4, las viviendas posteriores a 1991 suponen el 37% del total edificado en el área urbana y, más aún, si nos fijamos en la superficie ocupada, los nuevos espacios urbanizados desde esa fecha suponen el 57% del total. Llama la atención este dato, ya que significa que prácticamente 6 de cada 10 hectáreas urbanizadas en el área urbana de Burgos se corresponden al periodo 1990-2018. En efecto, se trata de un crecimiento superficial e inmobiliario muy notable, que manifiesta un alto impacto sobre el territorio y explica en gran medida la configuración reciente del área urbana en torno a la ciudad. En realidad, hasta prácticamente el final de los años 90, Burgos no genera efectos apreciables de influencia en

POBLACIÓN (Nº habitantes)	1981	1991	2001	2008	2020
Total Área Urbana	163238	170029	181870	198828	201297
Municipio Central	156449	160278	166187	177879	176418
Resto municipios	6789	9751	15683	20949	24879
% Ciudad central	95,84%	94,27%	91,38%	89,46%	87,64%
% Resto área urbana	4,16%	5,73%	8,62%	10,54%	12,36%
Evolución Total Área Urbana (1981=100)	100,00%	104,16%	111,41%	121,80%	123,32%
Evolución Ciudad Central (1981=100)	100,00%	102,45%	106,22%	113,70%	112,76%
Evolución Resto Área Urbana (1981=100)	100,00%	143,63%	231,01%	308,57%	366,46%

VIVIENDA (Nº Viviendas)	1981	1991	2001	2008	2018
Total Área Urbana	59210	69334	86430	99645	109203
Municipio Central	51853	60779	75673	83945	90849
Resto municipios	7357	8555	10757	15700	18354
% Ciudad central	87,57%	87,66%	87,55%	84,24%	83,19%
% Resto área urbana	12,43%	12,34%	12,45%	15,76%	16,81%
Evolución Total Área Urbana (1981=100)	100,00%	117,10%	145,97%	168,29%	184,43%
Evolución Ciudad Central (1981=100)	100,00%	117,21%	145,94%	161,89%	175,20%
Evolución Resto Área Urbana (1981=100)	100,00%	116,28%	146,21%	213,40%	249,48%

SUPERFICIE URBANIZADA (Ha)	1981	1990	2000	2006	2018
Total Área Urbana	2136	2545	3237	3547	5949
Municipio Central	1876	2073	2493	2723	3436
Resto municipios	260	472	744	824	2513
% Ciudad central	87,83%	81,45%	77,02%	76,77%	57,76%
% Resto área urbana	12,17%	18,55%	22,98%	23,23%	42,24%
Evolución Total Área Urbana (1981=100)	100,00%	119,15%	151,54%	166,06%	278,51%
Evolución Ciudad Central (1981=100)	100,00%	110,50%	132,89%	145,15%	183,16%
Evolución Resto Área Urbana (1981=100)	100,00%	181,54%	286,15%	316,92%	966,54%

FIG. 3/ Evolución de la población (número de habitantes), el parque inmobiliario (número de viviendas) y la superficie urbanizada (hectáreas de suelo artificializado) en el área urbana de Burgos (1981-2020).

Fuente: Censos Población y Viviendas 1981, 1991, 2001 y 2011; Padrón Municipal Habitantes 2020; Estadística Viviendas 2018, Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA (estimación a partir del dato provincial según ratios de crecimiento 2011-2018); AYUNTAMIENTO DE BURGOS e Instituto Geográfico Nacional, IGN (Superficies Suelo Urbano 1981), Corine Land Cover, CLC (1990, 2000, 2006 y 2018). Elaboración propia

los municipios del entorno y es realmente en estas últimas dos décadas cuando se produce la expansión hacia la periferia (ANDRÉS LÓPEZ & MOLINA DE LA TORRE, 2000). Tras esta transformación se encuentran diferentes procesos urbanísticos que se consideran en este trabajo, si bien deben precisarse dos cuestiones previas. Por un lado, tal y como ha ocurrido en la mayoría de las ciudades, el crecimiento demográfico no es acorde a tal extensión urbana;

y, por otro lado, existen notables diferencias en el proceso de crecimiento y transformación reciente entre la ciudad central (el municipio de Burgos) y el resto de los municipios del área urbana.

En cuanto a la transformación demográfica, el área urbana pasa de 163238 habitantes en 1981 a 201297 en 2020, lo que significa un crecimiento del 23% durante estas últimas

décadas. Si tenemos en cuenta que, según los datos indicados, la vivienda se incrementa en el mismo periodo en un 84% (de 59210 a 109203 inmuebles) y el suelo urbanizado crece en un 178% (de 2136 a 5949 ha), podemos confirmar el fuerte desajuste que existe entre estas variables. El área urbana se ha consolidado como un conjunto que ha progresado paulatinamente para alcanzar los 200000 habitantes, si bien el crecimiento urbanístico no ha sido acorde a dicha dimensión, ya que las viviendas y el suelo urbanizado han crecido exponencialmente (en ratios de entre 4 y 8 veces superiores a los de la población).

Por otra parte, en segundo lugar, debemos considerar la diferencia que manifiesta la ciudad central respecto al resto de espacios del área urbana en este proceso. Mientras que el municipio de Burgos pasa de apenas 156000 habitantes a 176000 entre 1981 y 2020 (e incluso pierde algo más de 1000 habitantes en la última década), los municipios del área urbana crecen desde 6789 a casi 25000 habitantes. La ciudad incrementa su conjunto demográfico en un 12% y el resto del área urbana crece de forma relativa mucho más intensa (un 266% sobre el valor inicial). En las otras variables el cambio es aún más notable ya que, mientras el incremento de viviendas

y suelo urbanizado en la ciudad es del 75% y 83% respectivamente (Burgos pasa de 51000 a 90000 viviendas y de 1800 a 3400 ha de espacios urbanos), en el resto del área urbana se alcanzan valores relativos mucho más intensos (los municipios del área urbana crecen de apenas 7000 viviendas a más de 18000, casi un 150%; e incrementan el suelo urbanizado de 260 a más de 2500 ha, con una ratio de crecimiento cercana a 10 veces el punto de partida). Estas cifras indican cómo el área urbana se forma durante las últimas cuatro décadas y, esencialmente, durante la conocida década del urbanismo expansivo (entre 1997 y 2007), cuando estos municipios duplican su población y albergan el crecimiento superficial e inmobiliario más fuerte. Como consecuencia de estos procesos, la ciudad de Burgos ha descendido notablemente en su peso porcentual sobre el conjunto del área urbana, ya que el resto de municipios han crecido con más intensidad. En concreto, la ciudad pasa del 96% al 87% en cuanto a volumen demográfico; del 87 al 83% en cuanto a vivienda; y del 87 al 58% en lo que se refiere a suelo urbanizado. Es en esta última variable donde con más fuerza se aprecia el crecimiento de los municipios del entorno, que conforman la expansión del área urbana.

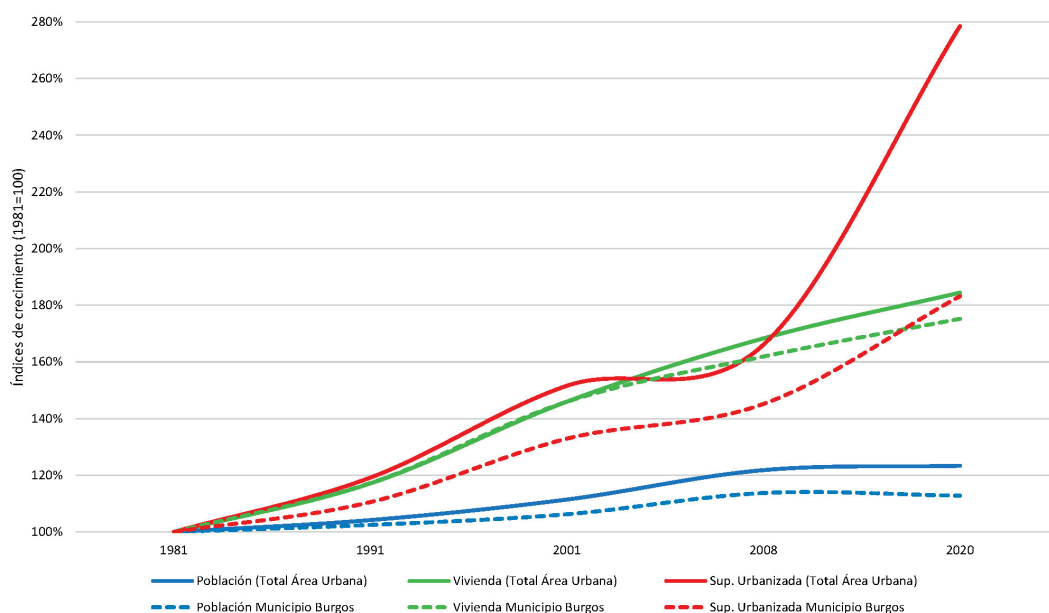


Fig. 4/ Índices de crecimiento de población, vivienda y suelo urbanizado en el área urbana de Burgos (1981-2020)

Fuente: Censos Población y Viviendas 1981, 1991, 2001 y 2011; Padrón Municipal Habitantes 2020; Estadística Viviendas 2018, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA (estimación a partir del dato provincial según ratios de crecimiento 2011-2018); AYUNTAMIENTO DE BURGOS (Superficies Suelo Urbano 1981), Corine Land Cover, CLC (1990, 2000, 2006 y 2018). Elaboración propia

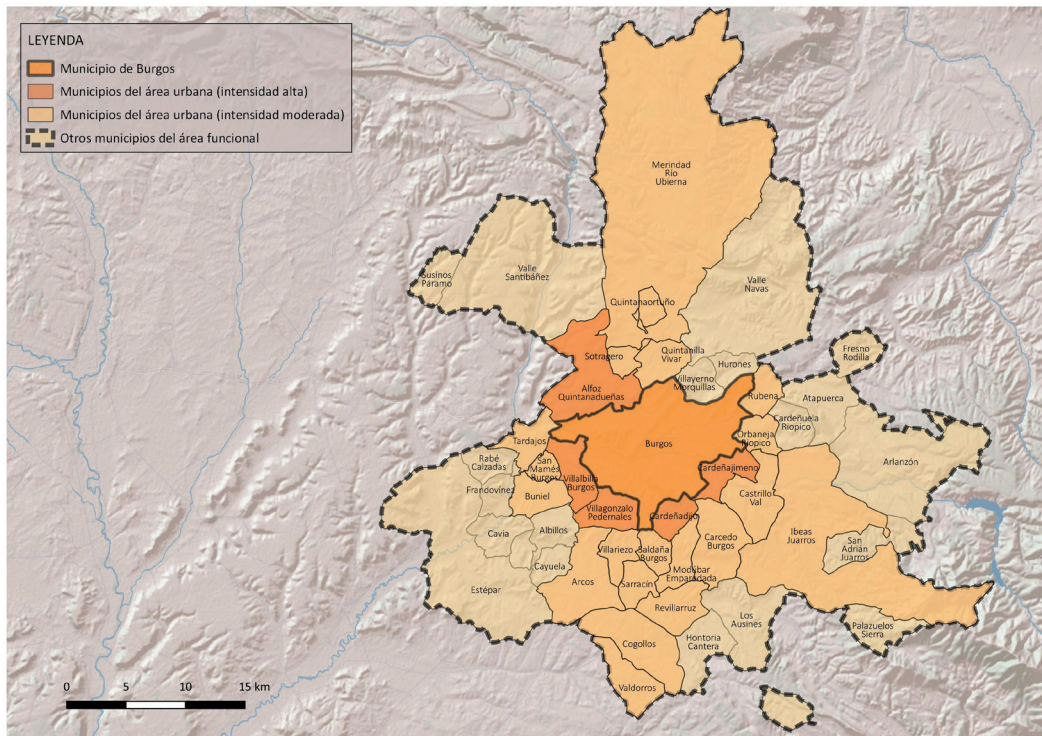


FIG. 5/ Mapa de localización y distribución del área urbana de Burgos

Fuente: Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) del AYUNTAMIENTO DE BURGOS e Instituto Geográfico Nacional (IGN).
Elaboración propia

En efecto, Burgos ha consolidado durante estos últimos años un área urbana de formación reciente, pero en la que se presenta un crecimiento discontinuo, fragmentado y desigual en su evolución. Mientras que el área de influencia se extiende por un amplio conjunto de cerca de 40 municipios cercanos a la ciudad, la verdadera área urbana, en la que se aprecia realmente el impacto de este crecimiento, se limita a una veintena de municipios más cercanos y en los que se ha experimentado directamente esta transformación. Tal y como se puede ver en el mapa (FIG. 5), la extensión del área urbana sigue los ejes de las principales vías de comunicación, desarrollando el impacto de la urbanización hasta Merindad de Río Ubierna, por el Norte, en el eje de la Carretera de Santander; hasta Valdorros, por el Sur, en el eje de la Carretera de Madrid; hasta Arlanzón, por el Este, en el eje de la carretera de Logroño; y hasta Estépar, por el Oeste, en el eje de la Carretera de Valladolid. En este entorno hay 8 municipios con más de 1000 habitantes que concentran la extensión más clara de la ciudad. Se trata de Alfoz de Quintanadueñas (con algo

más de 2000 habitantes, el más grande del entorno urbano), Villagonzalo Pedernales, Arcos, Merindad de Río Ubierna, Villalbilla de Burgos, Ibeas de Juarros, Cardeñadizo y Cardeñajimeno. La influencia urbana se extiende a otra quincena de municipios, con población entre 200 y 500 habitantes y en los que también se aprecian dinámicas de urbanización recientes significativas, con clara extensión del proceso de expansión urbana.

En este conjunto de apenas veinte municipios se agrupa el impacto más relevante de la dinámica urbanizadora y vive el grueso de los 25000 habitantes del área urbana que se añaden a los de la ciudad principal. Sin embargo, tal y como se ha anticipado, el crecimiento y la expansión urbana reciente en estos ámbitos no es continua ni en modo alguno homogénea. Predomina una configuración urbana difusa, con pautas de urbanización fragmentadas. En la mayoría de los casos se han ido desarrollando sectores de suelo urbanizable de pequeñas dimensiones, de entre 2 y 5 ha, con capacidad para entre 50 y 200 viviendas. Pero se han generado

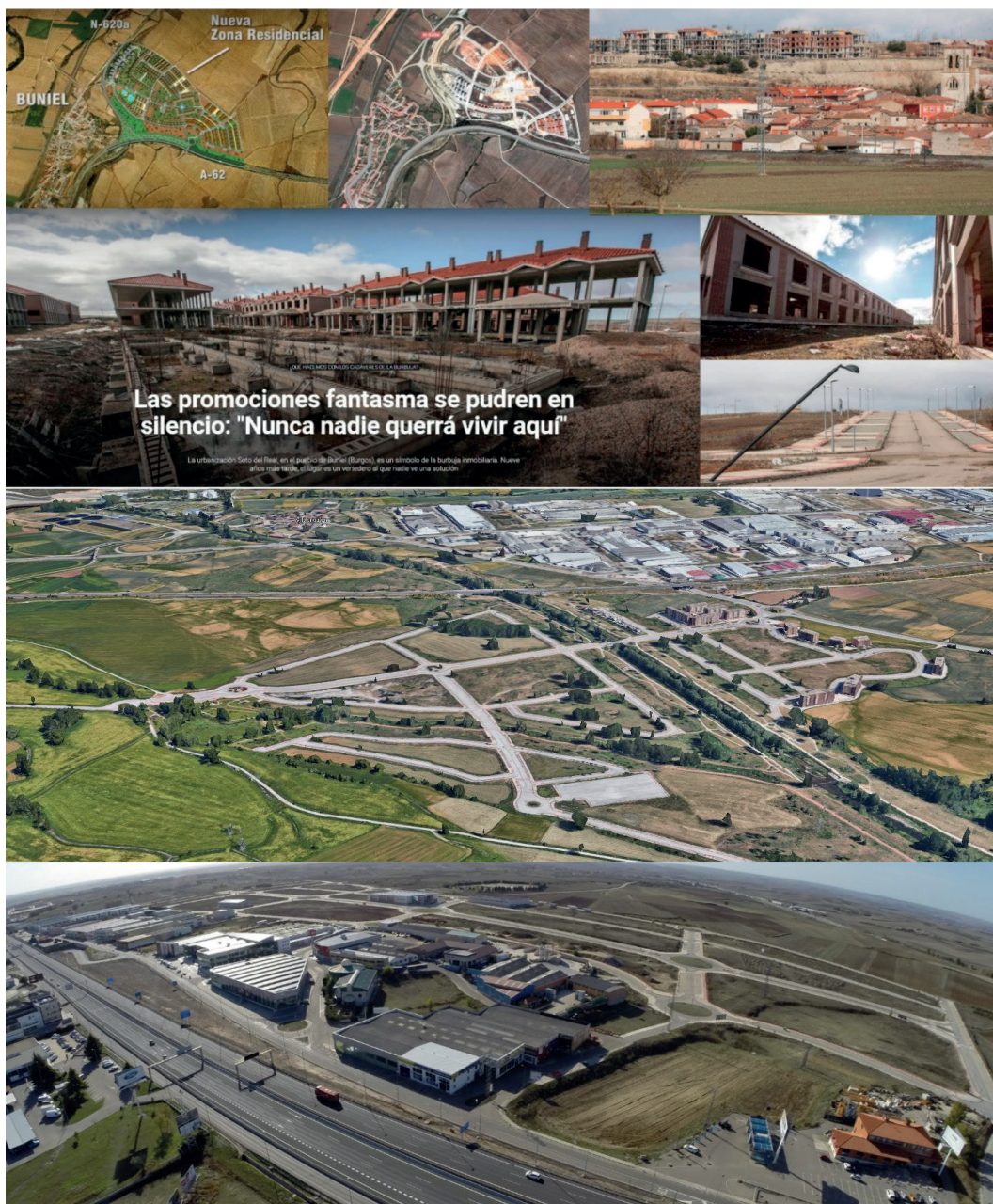


FIG. 6/ Expansión de sectores residenciales e industriales de la ciudad de Burgos hacia los municipios de su área urbana. Urbanizaciones “Soto del Real” (Buniel) y “Villas del Arlanzón” (Villalbilla de Burgos) y polígono industrial “Monte de la Abadesa” (Villagonzalo Pedernales)

Fuente: El Confidencial.com, Google Imágenes y fotografías del autor. Elaboración propia

también grandes bolsas de suelo urbanizable desde 20 a más de 150 ha de superficie, en extensos conjuntos para miles de viviendas. Entre estas, cabe destacar los sectores de Villas del Arlanzón, en Villalbilla de Burgos (cerca de 120 ha y capacidad para más de 3000 viviendas); Golf Saldaña, en Saldaña de Burgos (150 ha y cerca de 800 viviendas); nuevos urbanizables en Cardeñajimeno (en torno a 40 ha y más de 700 viviendas), Cardeñadijo (20 ha, 300 viviendas) o Carcedo de Burgos (30 ha, 600 viviendas); y la urbanización "Soto del Real", en Buniel (un residencial de más de 1600 viviendas en 50 ha de suelo urbanizable). Muchos de estos sectores se han urbanizado, sumando espacio artificializado a la extensión del área urbana, pero no se han edificado en su mayor parte, generando espacios con problemas de accesibilidad y falta de dotaciones.

Quizá el principal ejemplo de esta tendencia se encuentra en la referida urbanización de Soto del Real, en Buniel, que ha dejado un fantasmagórico paisaje urbano en la periferia de la ciudad con más de 300 viviendas abandonadas, a medio edificar, y un gigantesco sector urbanizado que se deteriora tras una década sin mantenimiento alguno como consecuencia de su abandono tras la quiebra de la promotora (FADESA). Un problema similar, aunque en este caso sin esqueletos de edificaciones paralizadas, se reproduce en Villas del Arlanzón (Villalbilla de Burgos), un sector en el que apenas se ha edificado un 10% de su capacidad y en el que se mantiene un amplio conjunto de calles urbanizadas, parques y espacios públicos sin uso y en deterioro constante. La realidad es que el paisaje urbano que se configura en la expansión de la ciudad hacia su área urbana es efectivamente fragmentado, pero no solo por la referida discontinuidad en la urbanización y el diverso grado de ejecución de las promociones residenciales (FIG. 6). También se aprecia este aspecto en otros usos que han ido extendiéndose desde Burgos hacia su entorno, como es el caso de la actividad industrial.

La presencia de fábricas y la identidad industrial en la ciudad han sido una constante durante los últimos cincuenta años, desde su declaración como Polo de Promoción y Desarrollo Industrial en los años sesenta. De hecho, Burgos se ha consolidado como una de las principales áreas urbanas del país en términos productivos. Actualmente operan en la ciudad más de 600 empresas industriales, con cerca de 20000 trabajadores y el suelo industrial alcanza una superficie superior a las 2200 ha. Si demográficamente la ciudad se posiciona en el puesto 35 en el sistema urbano nacional, las cifras

industriales la sitúan como el décimo centro productivo del país en suelo urbanizado y el duodécimo en empleo industrial. Relativizando estos valores, el impacto proporcional de la actividad secundaria en el área urbana es muy alto. Con 112 m² de suelo industrial por habitante es la segunda ciudad española en esta ratio; la tercera en empleo industrial por cada 1000 habitantes (97), la cuarta en proporción de suelo industrial sobre el total urbanizado (36,9%) y la quinta en porcentaje de población activa industrial (20,67%). La ciudad agrupa más del 25% del empleo industrial de Castilla y León, en sus polígonos están instaladas cerca de la mitad de las grandes empresas de la región, se genera el 30% de las exportaciones de la comunidad autónoma y la producción industrial implica más del 30% del Valor Agregado Bruto (VAB). Tal y como puede apreciarse, Burgos mantiene un definido y acusado perfil industrial, lo que se ha plasmado lógicamente en el territorio y en la expansión y configuración de su área urbana en estos últimos años (ANDRÉS LÓPEZ, 2014; ANDRÉS & PASCUAL & MOLINA, 2018; ANDRÉS LÓPEZ, 2020).

Y al igual que ha ocurrido en la expansión residencial, el área urbana industrial se ha desarrollado de forma selectiva. En este caso, la expansión de la industria hacia las áreas de influencia de la ciudad no hace sino extender los principales ámbitos industriales de Burgos. Como podemos ver en la FIG. 7, la ciudad tiene tres grandes áreas industriales: Gamonal, Villalonquéjar y Monte de la Abadesa; y la industria en los municipios del entorno prolonga la relevancia de estos tres grandes conjuntos. El polígono de Villalonquéjar extiende su influencia hacia los municipios de Quintanadueñas, Quintanilla Vivar, Quintanaortuño y Merindad de Río Ubierna; el de Gamonal-Villafría, se refleja con actividad hacia Rubena y Cardeñajimeno; y, finalmente, el área del Monte de la Abadesa se prolonga claramente en el eje de los municipios del Sur (Villagonzalo Pedernales, Villariego, Sarracín, Saldaña, Modúbar de la Emparedada, Cogollos, Madrigal del Monte y Madrigalejo del Monte). Además, en algunos otros municipios cercanos o colindantes como Villalbilla de Burgos, Arcos o Cardeñadijo se aprecia igualmente la influencia de la actividad industrial como consecuencia de la cercanía de la ciudad.

En todos estos municipios existen áreas industriales o polígonos ya urbanizados o en curso de urbanización, con fábricas que operan en el área urbana o, en su caso, se han clasificado bolsas de suelo en el planeamiento urbano que ordenan la importancia de la industria en este entorno. Actualmente existen 28 polígonos, áreas o espacios industriales operativos. El mapa muestra

claramente el modo en el que la industria se ha ido consolidando alrededor de la ciudad y se está extendiendo en estos últimos años a todos estos municipios colindantes. Como ya se ha indicado, la superficie industrial del área urbana supera las 2200 ha, si bien esta cifra se incrementa notablemente si tenemos en cuenta los ámbitos en proceso de urbanización y los sectores industriales clasificados como suelo urbanizable en el planeamiento vigente (36 sectores que suman casi 775 ha más a los polígonos ya existentes). De este modo, el impacto territorial de los suelos industriales en el área urbana -suelo industrial urbanizado, en urbanización y clasificado en el planeamiento vigente- asciende hasta cerca de las 3200 ha. Estas cifras son indicativas del significado que tiene la actividad productiva en Burgos y de la considerable relevancia que tienen los espacios industriales en el área urbana. De hecho, si atendemos a la distribución de la superficie urbanizada del conjunto del área por usos, las más de 2200 ha de espacios industriales se emparejan con el uso residencial (que alberga una superficie similar, superior a las 2000 ha), quedando el resto del suelo ocupado por espacios verdes urbanos (cerca de 500 ha), infraestructuras (en torno a 600 ha) y otros usos (700 ha).

Como podemos ver, las cifras y el análisis de este territorio indican que se trata de un área urbana industrial de carácter dinámico, con un crecimiento demográfico moderado y unas pautas de expansión residencial fragmentada, discontinua y desigual. Esta expansión periférica se ha producido de forma reciente, en las últimas décadas, destacando el intenso peso relativo que en la estructura actual de la ciudad tienen estas transformaciones de los últimos años. Pese a la creencia aceptada de que el grueso de la estructura urbana de las ciudades medias se corresponde con las décadas de 1960 y 1970, en el contexto del desarrollismo, la realidad es que el análisis de los datos en un caso como el de Burgos pone de manifiesto una fuerte relevancia de la expansión posterior. El intenso ritmo de la urbanización tanto en sectores residenciales como industriales configura un área urbana extendida de forma claramente fragmentada y explica que la forma urbana actual se presente notablemente desestructurada. Y esta reflexión propicia lógicamente una consideración obligada acerca de cómo es posible que se hayan generado crecimientos tan notables en un contexto de crisis y recesión durante las últimas décadas. Lo que lleva a considerar el

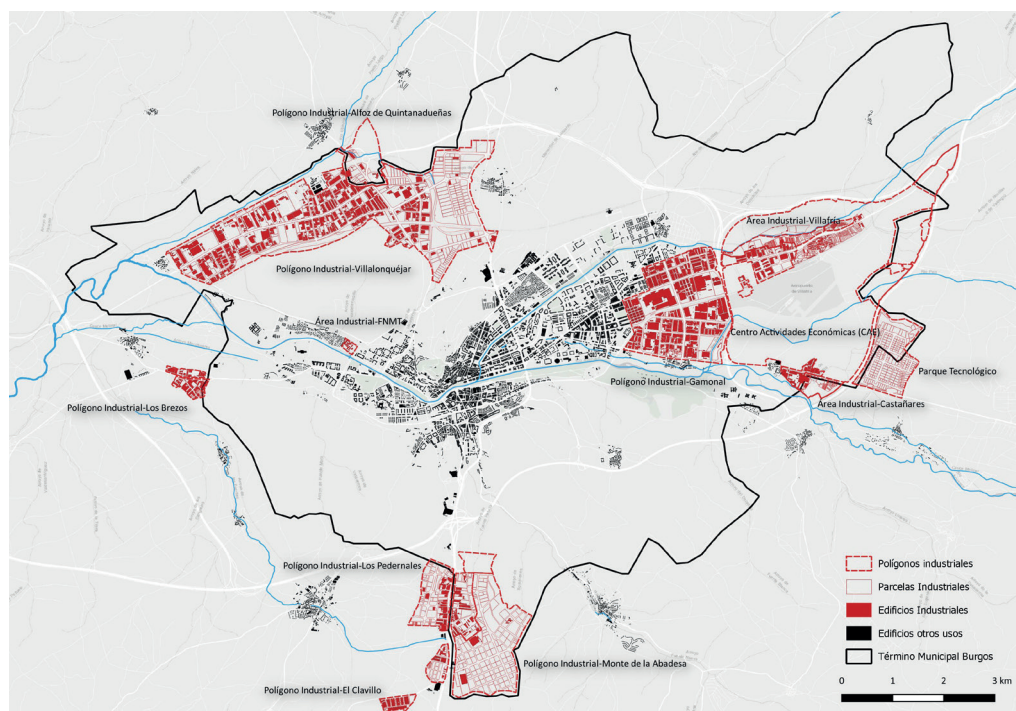


FIG. 7/ Principales espacios y polígonos industriales en la ciudad de Burgos y sus municipios colindantes en el área urbana.

Fuente: Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) del AYUNTAMIENTO DE BURGOS e Instituto Geográfico Nacional (IGN).
Elaboración propia.

modelo de ciudad del planeamiento urbano y el planteamiento estructural del urbanismo en esta capital provincial de tamaño medio. Observando la correspondencia de los procesos estudiados en las dinámicas de crecimiento de población, vivienda y suelo respecto a la ordenación prevista por el planeamiento vigente se obtienen conclusiones de interés sobre la consistencia del modelo urbano.

4. Discusión. Del urbanismo a la urbanización: las contradicciones y desajustes entre el planeamiento urbano y la evolución socioeconómica de la ciudad

El planeamiento urbano en la ciudad de Burgos reproduce fielmente la secuencia de planes de ordenación urbanística que se han ido sucediendo de forma prototípica en la mayor parte de ciudades de tamaño medio en España. La idea inicial de la necesidad de regular el crecimiento urbano surge durante el primer tercio del siglo XX, sobre la base de las primitivas Ordenanzas Municipales que venían aplicándose desde 1885 en función de las reglas básicas del ancho de calle y la altura del edificio. La filosofía del ensanche de las poblaciones no fructifica hasta bien avanzada la década de 1920, como en otras ciudades que en ese momento no presentan el suficiente dinamismo como para extender con intensidad sus centros históricos. Siguiendo las pautas impuestas por el contexto de la ciudad española en aquel momento (problema de la vivienda obrera, legislación sobre Casas Baratas, Estatuto Municipal...) en 1928 se convoca el Concurso de Anteproyectos de Ensanche. El sentido de este primer Plan de Ensanche será el de ordenar el primer crecimiento de la ciudad, más allá de la tradicional huella del conjunto histórico y sus primeros barrios obreros surgidos sobre los antiguos arrabales de las puertas de origen medieval. Pero el Plan de Ensanche se dilatará considerablemente y no se aprobará hasta 1944, retrasándose la aplicación real de sus ordenanzas hasta 1957. En ese escenario, la ciudad había alcanzado ya los 80 000 habitantes y superaba las 20 000 viviendas. Se abría la primera gran etapa de crecimiento que arrancaba con la aprobación de la nueva Ley del Suelo y la obligación de redactar Planes de Ordenación Municipal (ANDRÉS LÓPEZ, 1999, 2004).

En Burgos, la anexión del municipio vecino de Gamonal en 1955 y la declaración de la ciudad como Polo de Promoción Industrial en 1964 marcaron el arranque de la primera gran transformación urbana, que se desarrollaría, como se

ha comentado, durante las dos siguientes décadas. Las Normas de Ordenación Provisional del Territorio del Polo, de 1964, fueron el antecedente del primer PGOU, el Plan García Lanza, que se aprobó en 1970, cuando la ciudad rozaba ya los 120 000 habitantes. Ese primer PGOU sería el Plan del Desarrollismo, conceptualizado para una gran ciudad que se pensaba en clave de las fuertes previsiones de expansión de aquel periodo. El documento planteaba 35 unidades residenciales, con más de 100 000 viviendas, para una ciudad que se pretendía extender al horizonte de los 311 000 habitantes. La gestión de aquel crecimiento significó un primer desajuste del planeamiento y la evolución urbanística, ya que durante la vigencia de este primer PGOU, entre 1970 y 1985, se construyeron 11 500 viviendas y se alcanzó un conjunto de en torno a los 165 000 habitantes —muy lejos del modelo previsto—. El Plan fue muy desigual en la aplicación de sus determinaciones y consolidó esencialmente la estructura de ciudad anterior que se había ido construyendo durante la posguerra y los primeros años del desarrollismo, con la vigencia del Ensanche. Se iniciaba así una disimetría entre lo previsto en las normas de ordenación y la evolución urbana, que debemos considerar durante el periodo de transformaciones recientes que estamos analizando.

Tal y como muestra la FIG. 8, desde aquel momento, en las últimas cuatro décadas, la ciudad ha tenido otros tres Planes de Ordenación Municipal. Tras el primer plan del desarrollo, llegó el PGOU de la democracia, el Plan Delta Sur, aprobado en 1985. Este Plan fue anulado por el Tribunal Supremo en 1991 y tuvo que ser aprobado de nuevo en 1992, encargándose enseguida la redacción de otro nuevo documento que finalmente se aprobaría en 1999. Por ello, su vigencia quedó comprometida y sus determinaciones tuvieron igualmente una aplicación muy fragmentada y desigual. El Plan tenía capacidad residencial para 20 000 viviendas nuevas (12 000 suelo urbano no consolidado y 8 000 urbanizables), pero su ejecución al final de su vigencia, en la década de 1990, no alcanzó el 50% de lo previsto. El plan consideraba estratégicamente la necesidad de reequilibrar la ciudad hacia el Oeste y matizar el fuerte crecimiento de las décadas precedentes hacia el municipio de Gamonal. Aunque dicho precepto no se consiguió como tal, ya que la ciudad continuó extendiéndose hacia el Este, en el valle del río Arlanzón, sí se intensificó el proceso de reforma interior (6 500 viviendas edificadas) y se contuvo la expansión en nuevos urbanizables (3 300 viviendas).

Precisamente, el gráfico de la FIG. 9 muestra la correlación entre el planeamiento urbano general y la construcción anual de viviendas y en

esta representación podemos observar cómo durante la vigencia del plan de 1985 se mantuvo una tónica moderada en la construcción, que se precipitó durante los últimos años de su vigencia, ya en el contexto de la redacción del nuevo Plan y en el momento en el que se abría en España el marco de un nuevo urbanismo liberalizador con las nuevas Leyes del Suelo. Entre 1993 y 1997 se pasó de apenas 500 viviendas por año a duplicarse esta cifra y en 1998 se rondó ya la cifra de los 1500 inmuebles terminados. Se abría la fase de expansión urbanística que debía regular el siguiente plan, aprobado en 1999.

Este tercer PGOU, conocido como Prointec, nació como un plan sin aportaciones relevantes en su estrategia de ciudad. Se configuró un documento que venía a recoger esencialmente propuestas, ideas y grandes líneas de los dos PGOU anteriores, sin un verdadero modelo urbano propio. Esta deficiencia se arrastró en su

gestión y en sus aplicaciones, apreciándose enseguida que se trataba de un plan sin criterios definidos para construir una ciudad equilibrada y con pautas de crecimiento estables y acordes a su realidad socioeconómica. Buena prueba de ello es que, durante sus primeros años de vigencia, en la fase más expansiva, entre 1999 y 2008, sufrió más de 150 modificaciones puntuales para ir incorporando problemas sobrevenidos, actuaciones que no habían sido consideradas y multitud de aspectos de gestión urbanística que precisaban solventarse. Tal y como se ve en el gráfico, en ese periodo el plan gestionó el crecimiento masivo de vivienda en la ciudad, en el periodo además en el que se iniciaba la verdadera expansión al área urbana, afectando a los municipios cercanos. Como hemos visto, durante aquella etapa de mayor intensidad del crecimiento, se construyeron en el área urbana 24 000 nuevas viviendas, de las que aproximadamente 20 000 correspondían al municipio de Burgos. De este paquete,

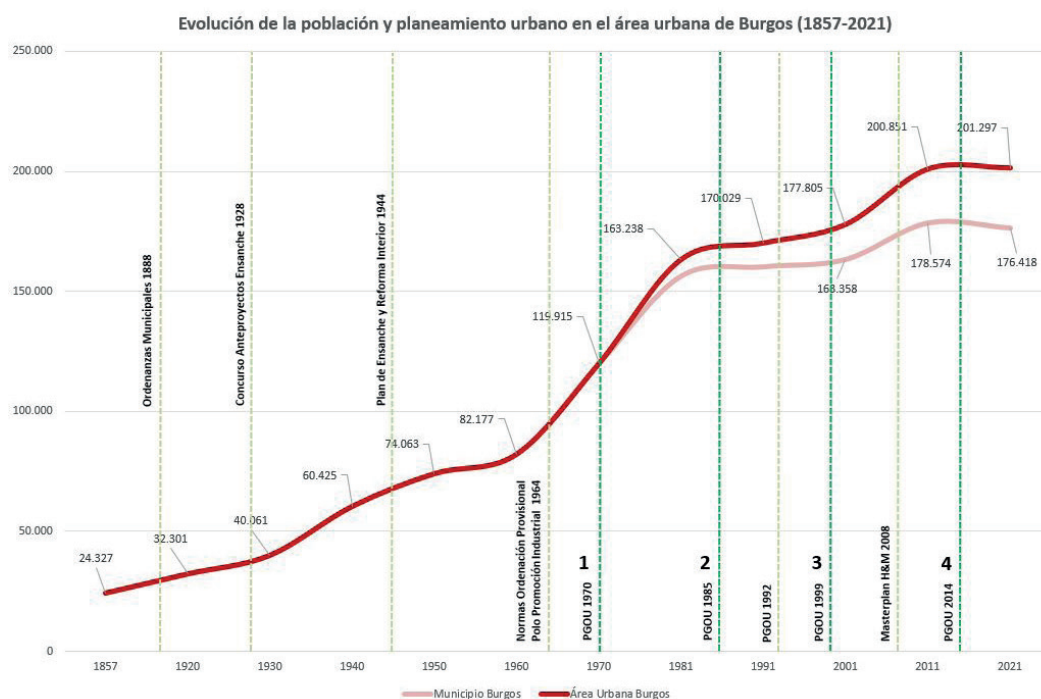


Fig. 8/ Evolución demográfica y planeamiento urbano en la ciudad de Burgos y su área urbana (1857-2021)

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA y AYUNTAMIENTO DE BURGOS. Elaboración propia

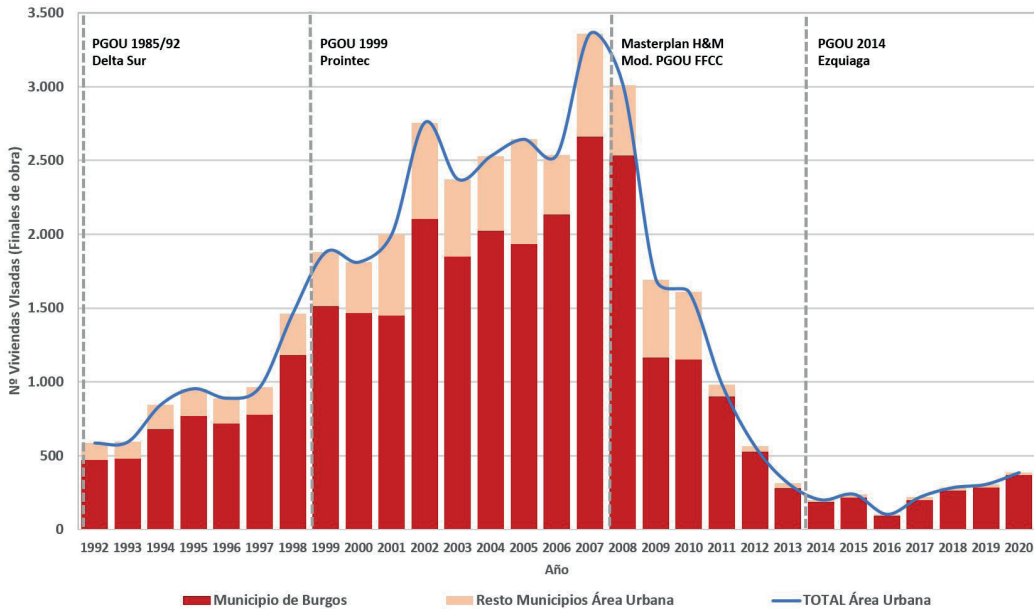


Fig. 9/. **El crecimiento del parque inmobiliario y el planeamiento urbano en la ciudad de Burgos y su área urbana (1992-2020)**

Fuente: Colegio Oficial de Arquitectos de Burgos (COABURGOS), AYUNTAMIENTO DE BURGOS y MINISTERIO DE FOMENTO. Datos 1992-1998 mediante estimación a partir del dato provincial. Elaboración propia

gestionado durante la vigencia de este PGOU, cerca de 9000 viviendas se efectuaron mediante intervenciones de reforma interior en suelo urbano no consolidado y el resto, más de 11000 en nuevos sectores que contribuyeron a ir extendiendo la ciudad, en una superficie superior a las 1500 ha en apenas una década.

Este Plan reguló tal crecimiento urbano que expandió la ciudad de forma dispersa y en un contexto en el que se había saltado ya a la extensión hacia los municipios del entorno. De las 1500 viviendas por año de 1998 se pasó 2000 viviendas en 2001 y se rebasó el umbral de las 2500 en 2002. Ese ritmo se mantuvo de forma sostenida durante el siguiente quinquenio, siempre en torno a esa cifra anual, alcanzándose en 2007 las 3300 viviendas terminadas en un solo año. En 2008 se redujo ligeramente ese número de inmuebles, bajando a 3010 viviendas. Posteriormente, iniciada la fuerte crisis económica y financiera de ese momento, se redujo drásticamente la construcción hasta alcanzar en 2013, último año de vigencia del Plan, apenas 300 viviendas anuales. En solo 5 años se redujo en diez veces el número de viviendas construidas por año, reproduciendo a escala municipal el vertiginoso desplome del mercado inmobiliario español. Como se aprecia, este PGOU tuvo

en consecuencia dos fases de aplicación, definidas por un ritmo de crecimiento expansivo exponencial, entre 1999 y 2008, y una fase de crisis y reducción drástica de la actividad, entre 2009 y 2013.

Precisamente en el momento de ruptura de ambos periodos, en 2008, se puso de manifiesto la indefinición de este documento, al aprobarse una de las modificaciones puntuales del mismo de mayor calado: la modificación del PGOU de Burgos asociada a la Variante Ferroviaria. Dicha modificación era, en realidad, un nuevo Plan, ya que la ciudad precisaba regularizar e incorporar a su planeamiento la solución definitiva adoptada para el desvío de las vías férreas por el norte Burgos y la liberación de las 80 ha de suelo de los antiguos trazados ferroviarios urbanos. La modificación consistió esencialmente en asignar el aprovechamiento urbanístico adecuado a esos suelos liberados del antiguo uso ferroviario, para su incorporación a la ciudad como nuevos viarios, pero considerando su adscripción a nuevos sectores urbanísticos en los que generarían aprovechamientos lucrativos. Se trataba de una condición necesaria para garantizar la viabilidad económica de la operación ferroviaria, que de otro modo el Ayuntamiento no podría sufragar.

Esta transformación se aprobó mediante una modificación puntual del PGOU en 2008, con una afección notable a su filosofía y planteamiento, ya que modificaba multitud de aspectos del Plan, afectando a toda la estructura de la ciudad, mediante la creación de la nueva avenida urbana, el bulvar, que la atravesaría en sentido este-oeste, afectando a la mayor parte de sus barrios. Esta modificación reconfiguró una decena de unidades de suelo urbano no consolidado, amplió cuatro sectores de suelo urbanizable y generó dos nuevos urbanizables más, en el entorno de la nueva Estación del AVE y el ámbito del Encuentro, junto a las ampliaciones del Polígono Industrial de Villalonquéjar. Con tal intervención, se amplió de nuevo la capacidad para construir viviendas, ya que esta modificación afectó a un total de sectores con una carga superior a las 11 000 viviendas, de las que cerca de 6000 eran de nueva clasificación por esta actuación. En un momento, el año 2008, en el que el mercado inmobiliario estaba desplomándose, el planeamiento municipal apostaba de nuevo por la extensión y garantizaba la posibilidad de disponer de suelos en expectativa de desarrollo con suficiente capacidad para albergar miles de nuevas viviendas en un contexto de severa crisis.

Estas actuaciones y el análisis de la gestión del PGOU de Burgos de 1999 vienen a poner de manifiesto una evidencia que se repite en el tiempo en la planificación española, de forma habitual en muchas otras ciudades. El planeamiento urbano está desacompañado de los ritmos reales de intervención en la ciudad y sus medidas llegan con retraso a la realidad urbana. La modificación del PGOU de 2008 se venía gestando desde 2005 y se había pensado en un contexto claramente expansivo y de fuerte transformación. Las 6000 nuevas viviendas asociadas a los sectores del ferrocarril y la reorganización de la estructura urbana estaban ideadas en un momento en el que no se pensaba en clave de crisis ni de contención en el modelo de expansión. Sin embargo, cuando esta modificación se aprobó y entraron en vigor sus determinaciones, la realidad urbana ya era distinta y la previsión expansiva no encajaba con un contexto de fuerte retracción. En ese momento, a partir de 2009, surgía entonces la necesidad de pensar en otra ordenación, y se ideaba el encargo de un nuevo PGOU, que debía considerar entonces una ciudad más equilibrada, en crisis, donde ya no cabía la expansión generalizada y el modelo de crecimiento masivo.

En esta ocasión, ese Plan, el PGOU vigente actualmente, fue aprobado en 2014, cuando claramente se mantenía la recesión y el contexto de

estabilización tras la aguda crisis. Volviendo al gráfico que muestra el ritmo de la construcción de viviendas anual, podemos ver que en ese momento apenas se construyen 200 inmuebles por año en el conjunto del área urbana, siendo testimonial la presencia de construcciones en los municipios del entorno. Si en el periodo de expansión del Plan anterior, entre 1999 y 2008, la construcción de viviendas en el área urbana es creciente y cobra protagonismo respecto a la ciudad, desde 2009 se desploma claramente el mercado inmobiliario del entorno urbano y las actuaciones se concentran prácticamente en exclusiva en el municipio de Burgos. De hecho, durante los últimos diez años, en el alfoz de Burgos apenas se registran 20-30 viviendas por año, en promociones puntuales.

De manera que el nuevo PGOU, el Plan Ezquiaga, diseña una ciudad basada en un modelo de equilibrio y sostenibilidad urbana, ideado entre 2010 y 2014, y se aplica en un contexto durante los últimos años en los que se mantiene un escenario similar, con un bajo perfil del mercado inmobiliario (entre 200 y 300 viviendas por año, una cifra aún inferior a los inmuebles construidos durante la segunda mitad de los años ochenta y primeros años noventa). Esta parece ser la tónica dominante durante los últimos años y, aunque en el último lustro hay una cierta tendencia al alza de la construcción de viviendas, el ritmo del crecimiento masivo y la expansión urbana se ha paralizado. Es aún precipitado analizar la ejecución de este Plan vigente, pero sí podemos afirmar que de nuevo las previsiones de su modelo teórico de ciudad difieren de la realidad urbanística.

Cierto es que el Plan preconiza en su memoria y sus planteamientos de ciudad un modelo equilibrado y sostenible, pero sin embargo mantiene en su normativa una intensa calificación de suelo con capacidad de carga para miles de viviendas. En un contexto en el que se aprecia tal contención y el modelo se ha construido diseñando una ciudad de crisis que pretende lograr la estabilización, el PGOU de 2014 vuelve a clasificar suelo para más de 32000 viviendas en 30 sectores urbanizables con una superficie cercana a las 2000 ha. Si a esto le sumamos la previsión de 7600 nuevas viviendas en unidades de suelo urbano no consolidado, la previsión es que el PGOU diseña una ciudad en su horizonte de vigencia con capacidad de carga para cerca de 40000 viviendas.

Sin embargo, lo cierto es que desde 2010, momento en que comenzó a idearse este nuevo PGOU, el promedio de viviendas edificadas en Burgos no alcanza las 500 unidades/anuales.

Esto implica que, para cumplir sus previsiones de construcción de nuevas viviendas, el Plan debería estar en vigor durante 80 años. Evidentemente, el desajuste es manifiesto y se descubre que la planificación del Plan es incoherente de nuevo al contexto de la realidad urbana. La teoría indica que el PGOU está diseñado para dos cuatrienios de intervención, a lo sumo una década de actuaciones. Aun siguiendo la lógica temporal de la historia de los Planes anteriores (1970-1985; 1985-1999; 1999-2014), vigentes en torno a 15 años, la cifra total de viviendas a construir no alcanzaría las 10000 unidades. Es más, tampoco considerando el promedio más optimista de la media más alta de la fase expansiva (2000 viviendas por año entre 1998 y 2008) se alcanzaría tampoco de ninguna forma la cifra prevista de nuevos inmuebles. El desajuste entre lo planteado en el modelo de ciudad que contiene el PGOU y la realidad socioeconómica del territorio es de tal calibre que ya se han producido, de hecho, evidencias que ponen claramente en cuestión el sentido del urbanismo en la ciudad.

Por un lado, durante el año 2016, diversas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Burgos han anulado la clasificación de los cuatro sectores urbanizables residenciales de nueva clasificación propuestos por el PGOU, con capacidad para más de 1,8 millones m² de aprovechamiento lucrativo (14386 viviendas y actividades económicas). Se trata de los sectores S-32 (189660 m² de aprovechamiento y 1385 viviendas), S-33 (594600 m² de aprovechamiento y 4389 viviendas), S-35 (300930 m² de aprovechamiento y 2456 viviendas) y S-36 (756965 m² de aprovechamiento y 6156 viviendas). Las sentencias definen claramente que el planeamiento vulnera el “modelo de ciudad compacta”, ya invocado por el Tribunal Supremo en diversa jurisprudencia sobre la sostenibilidad urbana, y anulan la clasificación de estos nuevos ámbitos al entender que el parque inmobiliario existente más la previsión para nuevas viviendas heredada de antiguos planeamientos es más que suficiente para el potencial de crecimiento urbano. En concreto, se determina que:

“Teniendo en cuenta el número de viviendas que se permiten construir en los nuevos sectores de suelo urbanizable de uso residencial, teniendo en cuenta las viviendas que se pueden construir en el suelo urbanizable aprobado con anterioridad a este último planeamiento aquí impugnado, el número de viviendas previsto en el suelo urbano no consolidado,

y las viviendas pendientes de edificar en el suelo urbano consolidado, nos encontramos que el resultado que ofrece el instrumento impugnado es el de una capacidad residencial de nuevas viviendas que excede en muy mucho de la demanda de suelo para vivienda para uso residencial a que se refiere el art. 13.1.a) de la LUCyL, y que también excede del número de vivienda que pudiera exigir racionalmente el previsible aumento de población de esta ciudad de Burgos (que no es corroborado por los datos del INE), por lo que querer transformar más suelo rústico, situación básica de suelo rural, a suelo urbanizable, no se encuentra de ninguna manera justificado en el presente planteamiento y tampoco en su Memoria Vinculante, motivo por el cual hemos de concluir que la clasificación de los cuatro citados nuevos sectores de suelo urbanizable de uso residencial, así los Sectores S-32, S-33, S-35 y S-36, vulnera lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 5/1999, lo dispuesto en el art. 10 del anterior Real Decreto Legislativo 2/2008, aplicable por razones temporales, y también contraviene lo reseñado en el art. 3 de la ley 8/2013 y en el art. 3 del RD Legislativo 7/2015, que deroga la citada Ley 8/2013” (SENTENCIAS nº 220, 221, 223, 225 & 229/2016, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Burgos).

Por otro lado, según los mismos principios de sostenibilidad aplicados al urbanismo, la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo de Castilla y León, contempla diversas medidas para favorecer los crecimientos compactos de las ciudades y evitar la fragmentación urbana. Y, entre ellas, determina que los sectores de suelo urbanizable clasificados por el planeamiento vigente deberán desarrollarse en unos plazos concretos, a partir de los cuales, de no contar al menos con ordenación detallada, quedarán desclasificados y pasarán automáticamente a reclasificarse como suelo rústico común. En el caso de los sectores de suelo urbanizable delimitado como los previstos en el PGOU vigente en Burgos, el plazo que determina esta Ley es de ocho años desde su clasificación, ampliado con una moratoria reciente en dos años más². El PGOU fue aprobado en 2014, lo que implica que actualmente existen en el mismo diez sectores que el 19 de octubre de 2024, al no haberse aprobado su ordenación detallada, pasarán a ser de nuevo considerados como suelo rústico común. Este conjunto de sectores alberga 500 000 m² de

² El plazo inicialmente previsto se ha ampliado en dos años mediante lo establecido en el Decreto-Ley 2/2022, de 23 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes para la

agilización de la gestión de los fondos europeos y el impulso de la actividad económica (BOCyL 24/06/2022)

aprovechamiento residencial –4080 viviendas– y más de 525 000 m² de aprovechamientos terciarios/industriales que en la referida fecha van a quedar anulados, perdiendo su condición de urbanizables. En concreto, se trata de los sectores S-6b (47 465 m² de aprovechamiento y 396 viviendas), S10 (35 870 m² de aprovechamiento y 341 viviendas), S12 (58 370 m² de aprovechamiento y 475 viviendas), S-16 (103 800 m² de aprovechamiento y 883 viviendas), S24 (254 520 m² de aprovechamiento y 1221 viviendas), S31 (11 320 m² de aprovechamiento industrial), S34 (213 915 m² de aprovechamiento industrial), S37 (47 495 m² de aprovechamiento terciario), S38 (189 565 m² de aprovechamiento terciario/industrial) y S39 (65 530 m² de aprovechamiento industrial).

Ambas acciones (anulación judicial de nuevos sectores urbanizables considerados innecesarios para el crecimiento potencial de la ciudad y desclasificación de sectores urbanizables sin ordenación detallada aprobada en los plazos

establecidos), implican que, en definitiva, cerca de la mitad de las 40 000 viviendas previstas por el PGOU, más una notable parte de suelo para actividades económicas (2,3 millones m²), queden sin efecto (Fig. 10). De esta manera, el modelo de expansión urbana previsto se reduce a cerca de 20 000 viviendas, prácticamente todas ellas heredadas de propuestas de suelo urbanizable calificadas en PGOU anteriores y aún sin ejecutar. Resulta evidente entonces la disimetría que se produce entre el verdadero proceso de crecimiento de la ciudad y lo previsto en la planificación urbanística, claramente sobredimensionada. La discusión se genera por el desajuste evidente entre la capacidad de crecimiento socioeconómico que tiene la ciudad y el potencial de expansión inmobiliaria que se le otorga en el PGOU. Se produce una palmaria divergencia entre lo planificado y lo posible, entre lo previsto y lo ejecutado. El modelo de crecimiento de la planificación urbanística no es sostenible ni acorde a la evolución demográfica, social y económica de la ciudad.

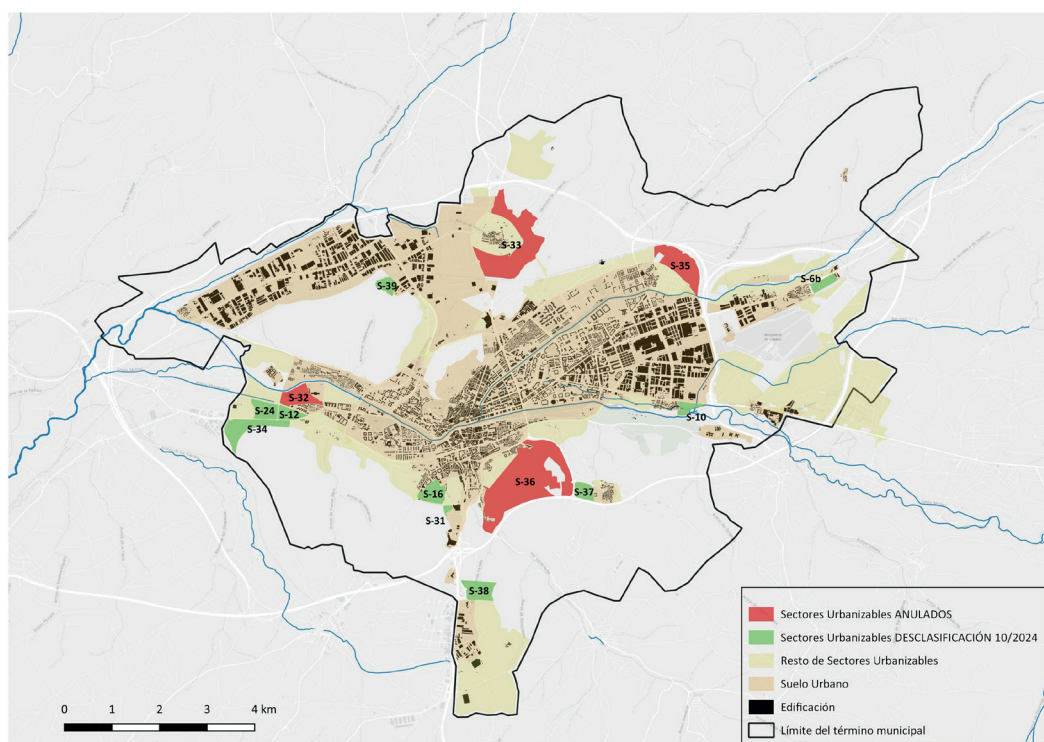


FIG. 10/ Plan General de Ordenación Urbana de Burgos. Año 2014. Sectores de suelo urbanizable anulados por sentencia judicial y sectores de suelo urbanizable sin ordenación detallada aprobada en los plazos establecidos (desclasificación 10/2024).

Fuente: AYUNTAMIENTO DE BURGOS. Elaboración propia

5. Conclusiones

Durante las últimas décadas, desde el arranque del periodo democrático, la ciudad de Burgos ha sufrido una intensa transformación urbanística que ha provocado notables cambios en su estructura urbana. Desde el final de la década de 1980 el crecimiento urbano se ha extendido a los municipios del entorno y se ha ido configurando una apreciable área urbana, en la que se identifica un crecimiento fragmentado y diferencial. La expansión residencial ha dejado evidencias de actuaciones mediante urbanizaciones aisladas que en muchos casos no se han ocupado y ofrecen un paisaje urbano inacabado y discontinuo. El uso industrial ha contribuido también a expandir el área urbana más allá de la ciudad tradicional. Los grandes polígonos urbanos se van extendiendo hacia el entorno y se configura un área urbana industrial que se identifica esencialmente en el eje norte-sur, siguiendo las principales vías de comunicación.

El impacto que han producido estos procesos es acusado territorialmente. El área urbana ha crecido de forma moderada en población (un 23%) entre 1981 y 2018. Sin embargo, el crecimiento inmobiliario en el mismo periodo es muy acusado ya que se incrementa en más de un 80% el parque de viviendas precedente. Y, más aún, el consumo de suelo urbanizado es exponencial, puesto que el conjunto del área urbana se ha multiplicado prácticamente por dos veces y media su dimensión inicial. Las viviendas y el suelo urbanizado han crecido exponencialmente por encima de la evolución de la población, presentando ratios de entre 4 y 8 veces superiores a los del crecimiento demográfico. Se puede hablar, por lo tanto, de una ciudad media industrial dinámica con un moderado crecimiento demográfico y una acusada expansión urbanizadora e inmobiliaria.

Durante la última década, como consecuencia de la crisis y el proceso de estabilización reciente, se aprecia una considerable ralentización en los crecimientos, habiéndose paralizado muchos de los proyectos de expansión urbana. Pero el modelo del planeamiento urbanístico no se ha modificado y se siguen planificando nuevos sectores de suelos urbanizables con capacidad para miles de viviendas que permiten continuar con una apuesta por la ciudad en constante crecimiento. El ejemplo de Burgos es significativo como muestra del desajuste existente entre urbanismo y urbanización, planteando una falta de criterio claro en la apuesta por un modelo de ciudad más equilibrado y sostenible. Tal y como reflejan los datos, el consumo de suelo exponencial en las últimas décadas (6 de

cada 10 ha urbanizadas en la ciudad corresponden a los últimos treinta años) confirma la persistencia de un diseño urbano que apuesta por la extensión de la estructura de la ciudad hacia la periferia. Ello contrasta con el modelo histórico de ciudad media compacta y relativamente densa que había tenido Burgos hasta el periodo reciente y ejemplifica este mismo proceso seguido en otras ciudades medias en España. Se trata de un planteamiento urbanístico fragmentado y desajustado de la realidad social y económica del espacio urbano en cada fase reciente. La configuración interna de la ciudad media española en estas últimas décadas no explica crecimientos tan intensos de los inmuebles y la urbanización. En Burgos se aprecia claramente tal desajuste.

La necesidad de una reflexión sobre la oportunidad de cambio de modelo resulta evidente. El planeamiento vigente vuelve a plantear un urbanismo expansivo desmesurado, centrado en el crecimiento y cautivo de la tendencia de los PGOU a la urbanización de nuevos espacios para la ciudad. El planeamiento sobredimensiona su capacidad de clasificación de suelo para construir nuevas viviendas y expandir los espacios urbanizados, pero la masa crítica de población y actividad económica que tiene una ciudad media como Burgos no cubre tal dinámica de crecimiento. De alguna manera, el urbanismo arrastra el modelo del ensanche con el que se idearon los planes de la primitiva ordenación urbana, en un contexto de expansión y transformación de las ciudades. Uno de los problemas que parece existir es que cada Plan hereda lo no ejecutado del anterior y a ello suma otros sectores urbanizables de nueva planificación, con lo que en ningún momento se plantea realmente la contención en los crecimientos. Se trata en realidad, de una suma de nuevos ámbitos para la ciudad que se viene acumulando desde que a mediados del siglo XX se diseñara el primer Ensanche.

Sin embargo, actualmente, en el contexto de las últimas décadas, la ciudad no es compatible con un modelo tan intenso en capacidad de crecimiento. Este caso evidencia una situación que se está produciendo en otras ciudades medias españolas y pone de manifiesto la necesidad de reconsiderar el planeamiento vigente en este tipo de áreas urbanas. La rémora de la ciudad urbanizable persiste en la idea del ordenamiento urbano de las ciudades medias y este estudio de caso refleja que la planificación aún sigue anclada en las ideas de los primeros planes de mediados de siglo XX en muchos de sus preceptos. La herencia acumulada de los suelos ya clasificados y no gestionados abre el debate de

la desclasificación de sectores, acción que ya se está gestionando en muchos de estos territorios articulados por ciudades medias. Pese a ello, en muchos PGOU, como el de Burgos, se mantiene la idea de planificar para crecer esencialmente, más allá de considerar los principales problemas de estrategia y diseño de una ciudad más coherente y acorde a las dinámicas sociales y económicas de comienzos del siglo XXI.

6. Bibliografía

- ANDRÉS LÓPEZ, G. (1999): De las ordenanzas municipales al primer plan de la democracia: origen y evolución del planeamiento urbano en la ciudad de Burgos. *Boletín de la Institución Fernán González*, 219(2), 415-450.
- _____. (2004): *La estructura urbana de Burgos en los siglos XIX y XX. El crecimiento y la forma de la ciudad*, Burgos, Caja Circulo.
- _____. (2014): *Burgos. Ciudad Industrial. 50 años del Polo de Promoción y Desarrollo 1964-2014*, Ayuntamiento de Burgos.
- _____. (2020): Las ciudades medias industriales en España. Caracterización geográfica, clasificación y tipologías. *Cuadernos Geográficos*, 59(1), 99-125. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v59i1.8225>
- _____. & MOLINA DE LA TORRE, I. (2000): Burgos y su área de influencia: aproximación a los efectos territoriales de la ciudad. *BAGE, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (29), 53-72.
- _____. (Coord.) & PASCUAL RUIZ-VALDEPEÑAS, H. & MOLINA DE LA TORRE, I. (2018): *La industria en el Área Urbana de Burgos. Análisis socioeconómico y territorial*, Burgos, Fundación Caja Burgos.
- _____. & GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M.J. (2019): Diffuse urbanisation and irregular urban growth: processes and trends in medium-sized cities in the region of Castilla y León (Spain). *Finisterra. Revista portuguesa de Geografía*, 54(112), 3-26. <https://doi.org/10.18055/Finis17100>
- BELLET SANFELIU, C. (2020): Las políticas urbanísticas municipales en España: 40 años de ayuntamientos democráticos (1979–2019). *BAGE, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (85). <https://doi.org/10.21138/bage.2877>
- _____. (2021): The Evolution of Urban Planning in Medium-Sized Catalan Cities (1979–2019). *Urban Science*, 5(2), 36. <https://doi.org/10.3390/urbansci5020036>
- _____. & OLAZABAL, E. (2017): Las ciudades intermedias en España. Dinámicas y procesos de urbanización recientes. En F. MATURANA & M.E. BELTRAO SPOSITO & C. BELLET & C. HENRIQUEZ & F. ARENAS (Eds.), *Sistemas urbanos y ciudades medias en Iberoamérica* (pp. 144-181), Santiago de Chile, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- _____. & OLAZABAL, E. (2020): Formas de crecimiento urbano de las ciudades medias españolas en las últimas décadas. *Terr@Plural, Ponta Grossa*, 14, 1-19. <https://doi.org/10.5212/TerraPlural.v.14.2013229.013>
- _____. & ANDRÉS LÓPEZ, G. (2021): Urbanización, crecimiento y expectativas del planeamiento urbanístico en las áreas urbanas intermedias españolas (1981-2018). *Investigaciones Geográficas*, (76), 31-52. <https://doi.org/10.14198/INGEO.18054>
- BURRIEL, E. (2008): La “década prodigiosa” del urbanismo español (1997-2006). En M. ARROYO & Q. BONASTRA & V. CASALS & G. JORI & P. SUNYER & M. HERMI ZAAR (Eds.), *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008*. Actas X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad Barcelona. <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/383.htm>
- CALDERÓN CALDERÓN, B. (2004): La ciudad del todo urbanizable: estrategias del sector inmobiliario y nuevas e insostenibles formas de urbanización. *Revista Ciudades*, 8, 135-155. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1253159>
- _____. & GARCÍA CUESTA, J. L. (2017): Legislación urbanística y planeamiento urbano en España, 1998-2015. Del despilfarro a la sostenibilidad. *Scripta Nova*, 21, 570. <https://doi.org/10.1344/sn2017.21.19429>
- _____. & GARCÍA CUESTA, J. L. (2018): La estructura de las ciudades españolas: un complejo entramado de relaciones entre permanencias y cambios, formas y usos. *BAGE*, 77, 283–314. <https://doi.org/10.21138/bage.2542>
- CAPEL, H. (2013): Crisis de los modelos urbanos. Una mirada hacia el futuro. *Mercator*, 12(2), 7-27. <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/1148>
- CEBRIÁN ABELLÁN, F. (2007): Ciudades con límites y ciudades sin límites: manifestaciones de la ciudad difusa en Castilla-La Mancha. *BAGE*, (43), 221-240. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/589>
- _____. (2013): Las transformaciones recientes operadas en las periferias de las ciudades medias. El contexto de la ciudad difusa en la realidad española. En F. CEBRIÁN & M. PANADERO (Eds.), *Ciudades medias: formas de expansión urbana* (pp. 25-38), Madrid, Biblioteca Nueva.
- _____. (2020): Los procesos de transformación de las ciudades medias. De la ciudad compacta a la metástasis territorial en España. En F. CEBRIÁN ABELLÁN (Coord.), *Dinámicas de urbanización en ciudades medias interiores: ¿hacia un urbanismo más urbano?* (pp. 27-66), Universidad de Castilla La Mancha.
- _____. & SÁNCHEZ ONDOÑO, I. (2019): Urban Sprawl in Inner Medium-Sized Cities: The Behaviour in Some Spanish Cases Since the Beginning of the 21st Century. *Urban Science*, 3(1), 10. <https://doi.org/10.3390/urbansci3010010>
- FERNÁNDEZ NOGUEIRA, D. & CORBELLE RICO, E. (2017): Cambios en los usos de suelo en la Península Ibérica: Un meta-análisis para el período, 1985-2015. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 22(1), 215. <https://doi.org/10.1344/b3w.0.2017.26442>
- GAJA DÍAZ, F. (2008): El “tsunami urbanizador” en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*,

- 12(270), 66. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-66.htm>
- _____. (2015): Urbanismo concesional. Modernización, privatización y cambio de hegemonía en la acción urbana. *Revista Ciudades*, 18(1), 103-126. <https://doi.org/10.24197/ciudades.18.2015.103-126>
- GARCÍA MARÍN, R. & SERRANO MARTÍNEZ J.M. & ESPEJO MARÍN, C. (2020): The property sector in Spain. Evolutionary analysis, current problems and difficulties for its development. *Cuadernos Geográficos*, 59(1), 6-31. <http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v59i1.7976>
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M.J. (2017): Planning, urban sprawl and spatial thinking. *European Journal of Geography*, 7(5), 2-43.
- GÓRGOLAS MARTÍN, P. (2017): Burbujas inmobiliarias y planeamiento urbano en España: una amistad peligrosa. *Cuadernos de Investigación urbanística, Cifur*, 111, 3-65. <https://doi.org/10.20868/ciur.2017.111.3536>
- _____. (2019a): La burbuja inmobiliaria de la “década prodigiosa” en España (1997-2007). Políticas neoliberales, consecuencias territoriales e ineficiencia social. Reflexiones para evitar su reproducción. *EURE*, 45(136), 163-182. <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2768/1211>
- _____. (2019b): Del “urbanismo expansivo” al “urbanismo regenerativo”: directrices y recomendaciones para reconducir la herencia territorial de la década prodigiosa del urbanismo español (1997- 2007). Aplicación al caso de estudio del litoral andaluz. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 51(199), 81-100. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76716/47026>
- LOIS, R. & PIÑEIRA, M. J. & VIVES, S. (2016): El proceso urbanizador en España (1990-2014): Una interpretación desde la geografía y la teoría de los circuitos de capital. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 20(539). <https://doi.org/10.1344/sn2016.20.16793>
- LÓPEZ TRIGAL, L. (2014): Identificación y caracterización estratégica de las ciudades y aglomeraciones medias ibéricas. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 46(182), 625-649. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76359/46712>
- LÓPEZ, I. & RODRÍGUEZ, E. (2010): *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*, Madrid, Traficantes Sueños.
- MARTÍNEZ NAVARRO, J. M. & GARCÍA GONZÁLEZ, J. A. & ESCUDERO GÓMEZ, L. A. (2020): Las ciudades medias de España y sus coronas en el siglo XXI (2000-2017): dinámica demográfica y desarrollo inmobiliario. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190202>
- MÉNDEZ, R. (2018): *La telaraña financiera. Una geografía de la financiarización y su crisis*, Santiago de Chile, RIL-editores, Instituto de Geografía, Universidad Católica de Chile.
- NAREDO, J.M. (2010): El modelo inmobiliario español y sus consecuencias. *Boletín CF+S*, 44, 13-27. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/ajnar.html>
- OLAZABAL, E. & BELLET, C. (2018): Procesos de urbanización y artificialización del suelo en las aglomeraciones urbanas españolas (1987-2011). *Cuadernos Geográficos*, 57(2), 189-210. <http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v57i2.5920>
- _____. (2019): De la ciudad compacta a la ciudad extensa. Procesos de urbanización recientes en áreas urbanas españolas articuladas por ciudades medias. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 39(1), 149-175. <https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/64681>
- POZUETA J. & al. (2019): The spatial dynamics of land use surrounding the Spanish property bubble (1990-2012). *Investigaciones Regionales. Journal of Regional Research*, 3(45), 93-117. <https://investigacionesregionales.org/es/article/the-spatial-dynamics-of-land-use-surrounding-the-spanish-property-bubble-1990-2012/>
- SOMOZA MEDINA, J. (2013): Gobernanza urbana, competitividad y procesos de renovación en las ciudades medias españolas. *BAGE*, 61, 47-66. <http://dx.doi.org/10.21138/bage.1535>
- VIVES, S. & RULLÁN, O. (2014): La apropiación de las rentas del suelo en España. *BAGE*, (65), 387-408. <https://doi.org/10.21138/bage.1758>
- ZÚÑIGA SAGREDO, I. (2016): La forma del límite en las ciudades medias españolas. *Cuadernos de Investigación Urbanística, Cifur*, (105), 1-66. <http://polired.upm.es/index.php/ciur/article/view/3450>

7. Listado de Acrónimos/Siglas

BIC	Bienes de Interés Cultural
CLC	Corine Land Cover
GAU	Grandes Áreas Urbanas
IDE	Infraestructura de Datos Espaciales
IGN	Instituto Geográfico Nacional
INE	Instituto Nacional de Estadística
LUCyL	Ley de Urbanismo de Castilla y León
MAU	Ciudades Medias y sus Áreas Urbanas
MITMA	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, N^o 214, invierno 2022

Págs. 921-946

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.214.7>

CC BY-NC-ND



Nuevas estéticas urbanas: el lavado de cara de Ponferrada

Carlos Emilio RELEA-FERNÁNDEZ

Personal docente e investigador
Departamento de Geografía y Geología. Universidad de León

Resumen: En las últimas décadas la intensidad de la transformación urbana en España ha provocado que, en algunos casos, se haya producido un cambio radical en la percepción colectiva que existe de su imagen como ciudad. Este es el caso de Ponferrada que presenta una morfología condicionada por las actividades productivas asociadas al carbón y a la producción eléctrica. Estas actividades, que generaron el máximo esplendor económico de la ciudad y de su comarca, también provocaron importantes problemas y disfuncionalidades, especialmente en el ámbito urbanístico, en el social y en el medioambiental. Hoy en día, la ciudad ha superado la etapa de su historia en la que sus habitantes sufrían la ciudad. Esta situación se ha revertido, en su mayor parte, gracias a la puesta en marcha de numerosas medidas e iniciativas, más próximas a los nuevos paradigmas imperantes en la actualidad sobre lo que entendemos por una ciudad del siglo XXI.

Palabras clave: Ciudad sostenible; Urbanismo; Geografía urbana; Renovación urbana.

New urban aesthetics: Ponferrada face washing

Abstract: In recent decades, the intensity of urban transformations in Spain has caused, in some cases, a radical change in the collective perception that exists of its city images. This is the case of Ponferrada, which has a morphology conditioned by the production activities associated to coal

Recibido: 22.09.2021; Revisado: 9.03.2022.

Correo electrónico: cerelf@unileon.es; N^o ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3274-594X>

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

Este trabajo forma parte de la Tesis doctoral "Desarrollo Sostenible en el medio urbano de Castilla y León".

and electricity production. These activities, which generated the maximum economic splendour of the city and its region also, caused major problems and dysfunctions, especially in the urban, social and environmental areas. Today, the city has passed the stage of its history in which its inhabitants suffered the city. This situation has been reversed, mostly as a consequence of the implementation of numerous measures and initiatives, closer to the new paradigms prevailing today for a 21st century city.

Keywords: Sustainable city; Urbanism; Urban geography; Urban renewal.

1. La ciudad de Ponferrada: un caso especial en Castilla y León

Ponferrada ha sido y es un caso atípico de ciudad en Castilla y León. Sin ser capital provincial cuenta, desde un punto de vista demográfico, con más población que muchas capitales de la Comunidad Autónoma y ocupa el quinto puesto entre las ciudades más pobladas, con unos incrementos demográficos espectaculares entre las décadas de 1940 y 1970. Además, es tanto la capital como el centro funcional de la Comarca del Bierzo, entidad territorial creada en 1991. Extiende su área de influencia por las provincias limítrofes de Orense y Lugo, hecho acentuado por su relativa lejanía tanto de capitales provinciales como de ciudades de mayor tamaño que pudieran entrar en competencia directa con ella.

La ciudad de Ponferrada busca su nueva situación en el noroeste de la Península Ibérica, una vez superado un pasado con una economía basada en la producción y venta del carbón extraído en las minas de la comarca y derivados para su posterior utilización en la producción eléctrica que ahora aparece dominada por el sector terciario. Y esta no es una cuestión menor puesto que, como capital de la única comarca reconocida en la Comunidad de Castilla y León, se enfrenta, por un lado, a una situación poco halagüeña debido a la fuerte crisis demográfica que presenta la comarca berciana y, por otro, a la pérdida de la actividad económica de la minería del carbón y de la producción eléctrica que habían tenido un papel hegemónico en el siglo pasado.

Como capital funcional de la comarca, cualquier incidencia en su entorno más inmediato tiene repercusiones en la capital. En general, la evolución de la población berciana entre 1996 y 2021 presenta números rojos. Solamente existen dos ámbitos espaciales donde esta situación demográfica es favorable: la propia Ponferrada como capital y el núcleo central de la Hoya berciana, con unos municipios cuyas economías aparecen dominadas por la producción y transformación agroalimentaria. En total son 9 municipios de

los que tres (Arganza, Congosto y Sancedo) tienen problemas de población. Frente a éstos hay otros 26 municipios con una situación que podemos definir como crítica. Por un lado, están los municipios que conforman el cingulo montañoso de la comarca y cuya situación se ve agravada por su aislamiento y la ausencia de oportunidades laborales. Por otro, aquellos municipios cuyo declive está asociado de manera directa a una economía dominada por la extracción de recursos naturales, más en los municipios dependientes de la extracción del carbón que en los especializados en la producción de pizarra, cuya desaparición ha debilitado de manera importante a una buena parte de los núcleos intermedios de la comarca como Bembibre, Fabero, Puente de Domingo Flórez, Toreno y Vega de Espinareda. En toda la orla montañosa solo el caso de Molinaseca escapa a esta situación, hecho que aparece influenciado por la cercanía a la ciudad de Ponferrada, de la que dista apenas 5 kilómetros.

Esta nueva situación a la que se enfrenta la ciudad de Ponferrada está marcada también por los esfuerzos por limpiar su imagen y mostrar al mundo la transformación de la ciudad y para ello se asumen "objetivos de desarrollo económico y parámetros de marketing empresarial tratando de crear condiciones para la superación de la crisis" (TOMÉ, 2002, p. 84). Son numerosos los casos de ciudades que han afrontado esta situación de cambio tras un largo periodo de crisis provocado por la decadencia de sus importantes sectores industriales. Las actuaciones urbanísticas acometidas para revitalizar estos núcleos urbanos han sido analizadas desde numerosas perspectivas (MORENO & GONZÁLEZ & GÓMEZ, 2014). Asistimos así a la recuperación de las fachadas marítimas y fluviales, cuyo caso más paradigmático es el de la ciudad de Bilbao (LARRINAGA, 2011), pasando por otras ciudades como León y Avilés (TOMÉ, 1997; 2002) o Gijón (PELLICER, F. & BARRAO, S. & LÓPEZ-ÁLVAREZ, M., 2021), a la recuperación de nuestros cascos antiguos (GONZÁLEZ, 2006) y su intensa relación con la actividad turística (TROITIÑO, 1998) o del patrimonio industrial (BENITO & LÓPEZ, 2008; BENITO, 2010).

Bien es cierto que cuando aludimos al concepto de “imagen”, en numerosas ocasiones, muchos de nosotros podemos asociarlo a algo superficial, un lavado de cara que no ahonda en la resolución de los verdaderos problemas que sufren nuestras ciudades. Pero en el caso de Ponferrada esto se convierte en una cuestión que se torna fundamental si quiere escapar de su pasado reciente y alejarse de la negativa imagen asociada al carbón, la especulación inmobiliaria y la continua transgresión de la normativa urbanística municipal en beneficio de unos pocos. Es necesaria, por tanto, esta nueva imagen de ciudad porque

“... los esfuerzos de revitalización se han centrado en un cambio de la imagen tradicional de las ciudades, imagen forjada en las etapas de industrialización. Existe entre los políticos, los planificadores y los estudiosos del fenómeno urbano la conciencia de que la ciudad es un motor de la economía, y que los grandes proyectos de transformación urbana, la inversión en infraestructuras, despierta la solidaridad de los ciudadanos y puede ser una fuente de atracción de inversiones. En cierta manera, se puede afirmar que la principal industria de la ciudad es: la ciudad misma” (JUARISTI, 2000, p. 160).

2. Metodología

Uno de los principales problemas cuando se estudia la ciudad sostenible o la sostenibilidad de los cambios que en ellas se producen es la ausencia de metodologías holísticas que analicen al hecho urbano como un todo. La complejidad de la cuestión hace que el problema se afronte mediante el empleo de análisis sectoriales, mediante su división en partes muchas veces de manera inconexa en las que se pierde la visión de conjunto. El todo tiene que ser dividido en partes, pero la suma de las partes queda lejos de ser el todo. Ejemplos de ello los tenemos en RUANO (2000) o en todos aquellos trabajos que utilizan las baterías de indicadores de sostenibilidad urbana o las metodologías de certificación urbanística sostenible, como los de la Agencia de Ecología de la Ciudad de Barcelona (RUEDA, 2012; s.f.).

Una aproximación para comprobar si vamos en la buena dirección hacia la sostenibilidad de nuestros asentamientos urbanos la tenemos en la utilización del método del Triple Resultado o los Tres Pilares (TBL, *Triple Bottom Line*, 3BL o

3P *concept*, en inglés). Este método relaciona tres sistemas representados por círculos de diferentes tamaños que ocupan los vértices de un triángulo equilátero (el económico, el ambiental y el social, aunque en algunos casos se ha incorporado un cuarto, el institucional). El área central de solapamiento de estos círculos, que coincide con centro del triángulo, representa la zona de sostenibilidad. Es cierto que esta metodología ha sido de las más empleadas y, al mismo tiempo, de las más criticadas por ser excesivamente reduccionista, pero ello es debido a la inexistencia de indicadores que nos aporten una estimación cuantitativa que nos aclare la mayor o menor importancia de cada sistema. Aún así, creemos que puede ser de gran utilidad para comprender si la evolución de nuestras ciudades tiende o se aleja de la sostenibilidad con un fin claramente expositivo y didáctico comprensible para el público en general.

Teniendo claro por nuestra parte que la capital berciana no se puede considerar una ciudad sostenible, sí podemos establecer una serie de cuestiones que tienden a mejorar esa sostenibilidad urbana. Para ello hemos seleccionado una lista de asuntos que consideramos claves a la hora de mejorar la imagen de la ciudad y el beneficio de sus habitantes y su entorno. En algunos casos, estas materias ya se están abordando e incluso están prácticamente terminadas, si hay algo que realmente pueda darse por concluido cuando se gestiona una ciudad en constante transformación. El trabajo de campo y el análisis de la evolución por medio de las ortofotos de Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA) han sido fundamentales en este trabajo. En las siguientes páginas abordaremos desde la perspectiva geográfica, el urbanismo y la planificación territorial los siguientes temas:

1. La recuperación e integración de la fachada del río Sil como gran eje verde urbano
2. La racionalización del tráfico y la apuesta por los espacios de convivencia
3. La recuperación del Conjunto Histórico
4. Los terrenos de la Minero Siderúrgica de Ponferrada (MSP) y la consolidación de la trama urbana
5. La Ciudad de la Energía (CIUDEN)
6. Los procesos de dispersión urbana

3. El lavado de cara de Ponferrada

3.1. La recuperación e integración de la fachada del río Sil como gran eje verde urbano

A lo largo de la historia de la humanidad los asentamientos humanos han estado relacionados siempre con la presencia del agua. La satisfacción de las necesidades de agua para hombres, animales y cultivos se tornaba imprescindible, hecho que aún es fundamental en nuestros días. Pero allí donde los ríos fluían en libertad también provocaban la interrupción de la marcha, que se salvaba gracias a barcas o al uso de puentes. No nos extrañe pues que río y puente aparezcan relacionados en el origen de muchas ciudades. Tal es el caso de la ciudad de Ponferrada, que toma su nombre del propio puente que fuera construido por el Obispo Osmundo allá por el siglo XI (*Ponsferrata*) para salvar el obstáculo que representaba el río al paso de los peregrinos en su ruta hacia Santiago de Compostela. Una profunda relación que ha quedado plasmada en su escudo municipal. Se hace cierta la reflexión sobre que “el río determinó el vado, el vado se hizo paso, el paso puente, y el puente, ciudad” (PÉREZ & GONZÁLEZ, 1996, p. 26). Este hecho se vio favorecido por la existencia del Estrechico, un estrechamiento rocoso en el cauce sobre el que se asentó esta nueva infraestructura.

Como en cualquier otra ciudad, la relación de los habitantes de Ponferrada con el río era la normal: sus aguas calmaban la sed de sus gentes, las mujeres lavaban la ropa en sus orillas, sus aguas refrescaban a mayores y pequeños en el verano, y llenaban las cestas de los pescadores de truchas, anguilas y otros peces. Hasta llegó a tener un pequeño balneario que explotaba las aguas sulfurosas de la Fuente del Azufre. Sus aguas regaron las Huertas del Sacramento y la Granja, suministraron la energía para mover las ruedas de los molinos allí construidos y en su margen izquierda se localizaron las primeras fábricas de luz y chocolate. Pero esta relación natural se vio rota debido al explosivo crecimiento urbano experimentado por la ciudad a

comienzos del siglo XX, originado por el desarrollo de la industria asociada a la minería del carbón.

La aparición de la MSP (1918) y los cambios demográficos y urbanos inducidos provocaron la disociación definitiva entre la ciudad y su río, primero por la citada empresa minera a la que se sumó después la Central Térmica de Compostilla I, perteneciente a la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA, en 1949) y, después, la fábrica de aceros especiales Roldán S.A. La instalación junto al cauce de los lavaderos de carbón, la central térmica de la MSP, la montaña de carbón y las escombreras de escorias resultantes de la quema del mineral tizaron de negro sus aguas acumulándose en el fondo del río haciendo que

“... la harina dejará paso a la carbonilla y aunque en 1922 el Ayuntamiento exigió a la Minero que cesara de arrojar vertidos al río, los nuevos tiempos darán la espalda al Sil, con la misma intensidad con que crecía el presupuesto municipal que pasó de 72.182,69 pesetas en 1920 a 407.328,75 en 1930” (COUREL & DEL REGUERO, 2018, p.32)¹.

A partir de este momento la ciudad creció de espaldas a un río que perdió los usos tradicionales que venía soportando a lo largo de los siglos. Los esfuerzos destinados a la recuperación de la fachada fluvial del río Sil comenzaron en la última década del siglo pasado y aún continúan su progreso.

A excepción de la apertura del Parque de la Concordia, a mediados de los años ochenta, las actuaciones llevadas a cabo en el río Sil y sus márgenes comenzaron en la última década del siglo XX. En el año 2003 se acometieron las obras para conectar el citado parque con los paseos creados en las orillas del río (Fig. 1). Las actuaciones previas a 1985 estaban focalizadas en la construcción de puentes, lo que acentuaba el carácter negativo de barrera del río: puentes de la Puebla² y García Ojeda para la comunicación entre La Puebla y la Parte Alta de la ciudad, y el de Querol para la línea de ferrocarril. Con la edificación del Polígono de las Huertas del Sacramento se cerró una de las operaciones urbanísticas más importantes en Ponferrada. La escasez crónica de zonas verdes en la ciudad llevó a las autoridades municipales a construir un parque nuevo, un proyecto

¹ Tenemos que recordar que en estas primeras décadas del siglo XX la ciudad no contaba con acometidas domiciliarias de agua, que era recogida por criados y aguadores del río Sil. La ciudad no contó con este servicio hasta mediados de los 20 aunque no de manera generalizada en todo el ámbito urbano, con Matías Pérez Colino como

alcalde de la ciudad (1925-1927).

² El nombre original del puente de La Puebla o de San Pedro ha sido sustituido por los habitantes de Ponferrada por el de Puente Cubelos, apelativo que hacía mención a uno de los mesones más famosos de la ciudad situado a su lado.

lineal que bordeaba la margen derecha del río. En él se incluyeron laberintos vegetales, rosaledas, zonas de juegos para jóvenes y adultos, bares y kioscos, todos ellos arropados por la presencia de un río que aún presentaba un aspecto descuidado. La construcción del puente de hierro, también conocido como de los *farraones* y que actualmente ha sido renombrado como Alcalde López Gavela, y su vial correspondiente, que parte en dos el parque, terminó con la incomunicación existente entre los barrios de Los Judíos o La Granja con el nuevo polígono y la Puebla Norte, al tiempo que permitió descubrir al viandante nuevas perspectivas del río (RELEA, 2002a).

Fue a comienzos de los años noventa del pasado siglo cuando, por iniciativa de las autoridades municipales, la recuperación de la fachada fluvial se materializó en hechos concretos. En un primer momento se acometieron una serie de obras entre las que destacan la construcción de una playa fluvial en pleno centro urbano, situada entre los puentes de García Ojeda y del ferrocarril, para la cual se construyó un azud con el fin de crear una lámina de agua suficiente para la zona de baño, así como las necesarias escolleras y una pasarela peatonal. Otra actuación fue la canalización del río desde la playa fluvial y su confluencia con el río Boeza hasta el barrio de Flores del Sil, a lo largo de un tramo de 1300 m. Esta obra permitió a la ciudad ganar más de 100 000 m² de suelo que fue calificado como zona verde, aunque con posterioridad sirviese para esparcir una parte de los estériles de la montaña de carbón. La modificación y regularización del cauce, la construcción de dos niveles de escolleras y el levantamiento de un nuevo azud, que asegura el caudal del Canal de La Martina, han permitido eliminar la exposición de esta parte de la ciudad a las avenidas ordinarias y extraordinarias que inundaban la vega del barrio de Flores del Sil.

Pero no fue hasta que se aprobó el “Proyecto de Ordenación y Recuperación Ambiental del Cauce y Márgenes del río Sil a su paso por Ponferrada” cuando se produjeron algunas de las obras más importantes y ambiciosas para la recuperación de la fachada fluvial. Con toda seguridad, el éxito del proyecto estuvo marcado por dos aspectos fundamentales relacionados con el modelo de resolución adoptado para solventar la problemática existente en las actuaciones urbanísticas que afectan a los cauces fluviales urbanos.

En primer lugar, debemos mencionar el importante proceso de cooperación interadministrativa a todos los niveles: desde el apoyo

financiero de los fondos MINER provenientes de la Unión Europea (UE) y gestionados por el gobierno regional (Junta de Castilla y León), la realización del proyecto a cargo de la Confederación Hidrográfica del Norte (de ámbito estatal) y la consiguiente colaboración de las autoridades municipales mediante las oportunas modificaciones puntuales del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de la ciudad. A esto se le suman una buena coordinación en las labores de construcción y el control de todo el proceso, un alto grado de adaptación a los problemas inherentes en la realización del proyecto y el mantenimiento de una comunicación fluida entre todos los agentes citados.

En segundo lugar, debemos mencionar también el acercamiento entre el planeamiento urbano y el planeamiento hidrológico, hecho que facilitó enormemente enfrentarse a factores tan complejos como los procesos de expropiación. Esto se pudo comprobar de manera especial en la Calleja del Río, en cuya apertura y actuaciones complementarias que en ella se ejecutaron se aprecia la nueva política adoptada por el consistorio local en su objetivo de dar una nueva imagen a Ponferrada. Para ello se derribaron más de 40 construcciones, viviendas y cuadras en un estado avanzado de degradación física y social. Las nuevas edificaciones construidas no han estado exentas de críticas por su excesiva altura (RELEA, 2002a).

El tramo del río afectado tenía una longitud de 2,6 km, que iba desde la presa de la Fuente del Azufre hasta el puente de ferrocarril. Entre los trabajos realizados se incluyeron la protección de sus márgenes contra las avenidas, su integración paisajística, su recuperación como zona recreativa y una limpieza generalizada de su cauce (FIG. 1). A ello se le añadió la renovación del saneamiento existente mediante la construcción de tres colectores nuevos que terminaron con los vertidos directos al río (Colector general de Ponferrada, colectores de la calle del Rañadero y del Ferrocarril). Esto mejoró notablemente la calidad de sus aguas, hoy coto de pesca. Se abrieron nuevos viales (la Calleja del Río, con 360 m de longitud, y la calle la Higalica, al sur y al norte respectivamente del puente de La Puebla), se acondicionaron dos paseos fluviales en ambas márgenes del río para disfrute de la población, lo que incrementó notablemente los equipamientos verdes de la ciudad, se eliminaron las escombreras de la antigua central térmica de la MSP y se construyó una nueva pasarela peatonal en las proximidades de la Fuente del Azufre.



FIG. 1/ Actuaciones urbanísticas en la fachada fluvial urbana de Ponferrada desde 1985

Fuente: Plan Nacional de Ortofotografía Aérea, PNOA (2017) e Instituto Geográfico Nacional (IGN)

En el 2000 se aprobó el “Plan Especial del Conjunto Histórico (PECH)”, aunque desde 1997 se venían realizando diferentes obras para la recuperación de la ciudad vieja y, en especial, para la rehabilitación y conservación de la fortaleza templaria y su entorno. Esto puso en marcha uno de los más importantes cambios paisajísticos en esta zona tan emblemática de la ciudad. La recuperación de la fachada fluvial de la fortaleza y la apertura de la Calleja del Río son los hechos que han provocado esta mejora sobre un conjunto que ofrece una gran calidad visual en una parte de la ciudad que presentaba una importante degradación en las décadas anteriores. A esto se le añadió la desaparición de la Montaña de Carbón en 2002, el icono más famoso del paisaje ponferradino y cuya existencia marcó notablemente la contaminación del río. Su cercanía al río Sil provocó que los vientos dominantes y las lluvias arrastrasen el material más fino hacia el río tiñendo de negro sus aguas durante décadas.

En 2006 se desdobló el puente Mascarón, el viejo puente medieval sobre el río Boeza, eliminando el tráfico rodado y convirtiéndolo en peatonal. En el año 2007 se construyó el nuevo puente de la ciudad, el puente del Centenario, que marcó el comienzo de la recuperación de este tramo norte de la fachada fluvial desde diversos puntos de vista: ambiental, cultural y recreativo. En 2008 se declaró a Ponferrada sede de la Ciudad de la Energía (CIUDEN) acometiéndose obras como la recuperación parcial de la Térmica de Compostilla I, la rehabilitación de la vieja Térmica de la MSP y su reconversión en la “La Fábrica de la Luz. Museo de la Energía”, la eliminación de las antiguas escombreras o el reacondicionamiento de la Fuente del Azufre y su entorno, cuestiones que abordaremos en mayor profundidad en este trabajo. En el año 2011 se solventó una de las más viejas reivindicaciones de los habitantes de la ciudad mediante la construcción de una pasarela que permite el acceso al Monte Pajariel, una de las zonas verdes más importante de la ciudad. La inauguración del complejo deportivo “Campos Ramón Martínez” en 2015 fue la última de las obras realizadas en este espacio lineal tan importante en la ciudad, sobre los antiguos terrenos del paraje conocido como “Las Escombreras”.

En un periodo de unos 25 años, Ponferrada ha podido revertir la situación de abandono y precariedad de su fachada fluvial, devolviendo a sus habitantes el uso y disfrute en su cauce, garantizando su seguridad ante avenidas y mejorando notablemente la calidad ambiental, tanto de sus aguas como de sus riberas. A pesar de que aún quedan cuestiones por resolver, como

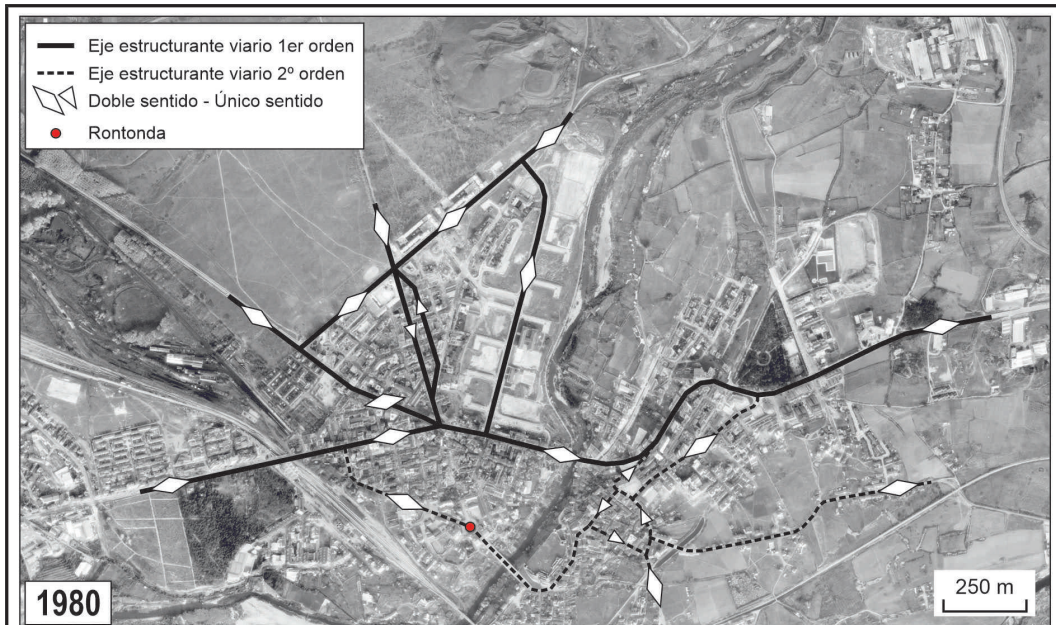
la finalización de la construcción de la Calleja del Río, podemos decir que, desde el punto de vista paisajístico, la otrora triste y gris ciudad de Ponferrada parece haber lavado su imagen en las aguas del río Sil sobre las que ahora se refleja orgullosa la vetusta y rejuvenecida fortaleza templaria.

3.2. La racionalización del tráfico y la apuesta por los espacios de convivencia

Desde un punto de vista urbanístico, la ciudad de Ponferrada se ha caracterizado por su caos, a pesar de las diferentes figuras normativas que en esta cuestión se fueran aprobando a lo largo del siglo XX. Esto es consecuencia de la anteposición de los intereses de unos pocos frente al interés general, la eterna lucha entre el beneficio privado frente al público. No nos extrañe entonces encontrarnos con comentarios que calificaban a la ciudad de caos en multitud de ocasiones. En estas circunstancias, uno de los principales aspectos hace referencia a la ordenación vial y al tráfico, que afecta principalmente al barrio de la Puebla. El crecimiento urbano en el siglo XX estuvo condicionado en el plano por la presencia de cuatro carreteras principales (hacia el oeste las de Orense, La Coruña y Asturias y hacia el este la de Madrid-León) y su punto de confluencia en la Plaza Lazúrtegui que ha actuado como un verdadero “nudo gordiano” (ALONSO, 1984).

Durante muchos años la falta de alternativas a este esquema generó que tanto el tráfico interno de la ciudad como el de paso confluyeran en las mismas calles y plazas, lo que provocaba un constante clima de congestión viaria, especialmente notable en horario laboral (FIG. 2). A esto le debemos sumar la existencia de cruces peligrosos regulados por semáforos y de numerosas calles sin pavimentar o sin continuidad espacial, como la calle Pérez Colino o el centro y final de la Avenida del Castillo. Hasta mediados de los 80 ni siquiera la construcción de dos nuevos puentes sobre el río Sil, el de Mariano Ojeda junto al castillo y el de Celso López Gavela en el Polígono de las Huertas, sirvieron para mitigar los graves problemas de tráfico existentes en esta parte central de la ciudad.

En el análisis que se hizo en el PGOU-89 sobre el sistema viario se le definía como una red mal mallada, con escasez de itinerarios alternativos y abundancia de puntos conflictivos, basada en



Fuente: Fotografía aérea. Vuelo Interministerial (1973-1986).
Ministerios de Agricultura, Defensa y Hacienda y el Instituto Geográfico Catastral.

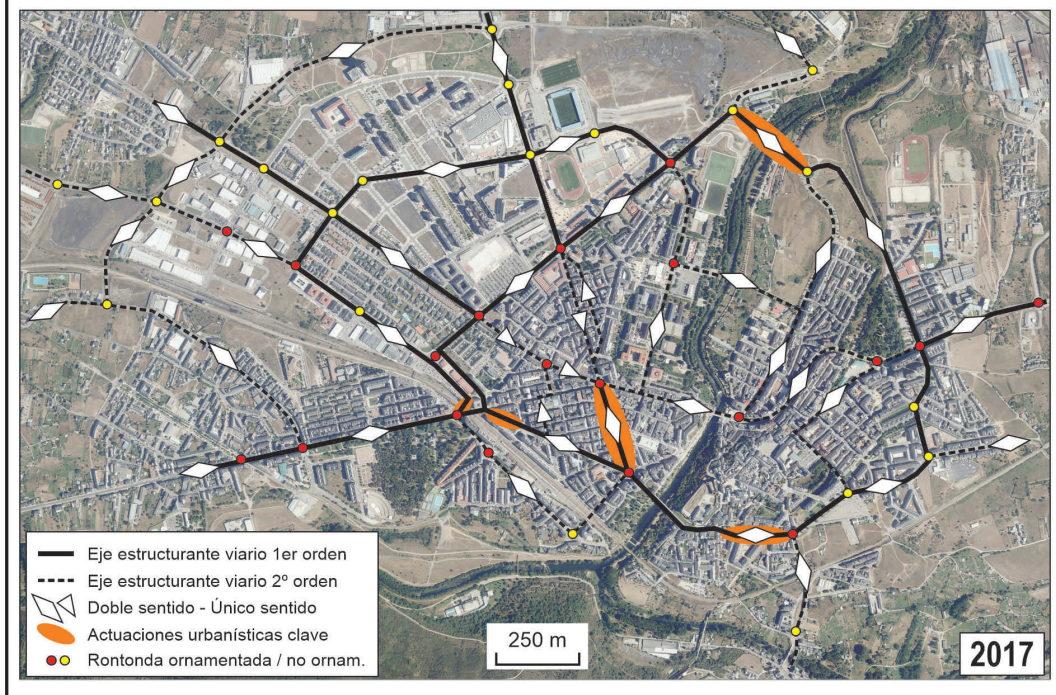


FIG. 2/ **La racionalización del tráfico**

Fuente: Plan Nacional de Ortofotografía Aérea, PNOA (2017) e Instituto Geográfico Nacional (IGN). Mapa del ruido de Ponferrada 2012 (Lden)

dos estructuras (una radioconcéntrica y otra ramificada) que favorecían la utilización de los medios motorizados de transporte. La estructura radioconcéntrica es la que aparece siguiendo las calles que forman el tridente, mientras que la ramificada aparece entre parte de la plaza de Lazúrtegui hasta la zona del Plantío (ramificaciones del Polígono de las Huertas, Avenidas de América, General Vives y del Bierzo, y la Calle Ancha).

Este esquema sufrió algunos cambios, pero se siguieron padeciendo los mismos males a pesar de la construcción del segundo puente de la ciudad, el de García Ojeda en 1971. Ya a mediados de los 80 se construyó un paso inferior de doble sentido bajo la vía del ferrocarril en la calle Ortega y Gasset, lo que permitió la formación de una "cuasi" ronda sur de la ciudad que comunicaba el barrio de Flores del Sil con la parte Alta gracias al nuevo puente. Pero todo el tráfico pasaba por el Casco Antiguo, un barrio que no estaba preparado para asumir tal circulación de vehículos. Aun así, la congestión circulatoria seguía inmutable en la Plaza Lazúrtegui. A pesar de la construcción del tercero de los puentes de la ciudad en el recién edificado Polígono de las Huertas del Sacramento, el puente alcalde López Gavela, el tráfico que lo atravesaba confluía en el también congestionado cruce del puente de La Puebla y la Calle General Vives o la Plaza Lazúrtegui.

Respecto al tema de la apertura de nuevas calles se realizaron algunas mejoras retomando viejos proyectos o realizando otros completamente nuevos. Desde nuestro punto de vista fueron cuatro las actuaciones que tuvieron una mayor repercusión, bien por las mejoras que introdujeron en cuestiones de comunicación interna entre los diferentes barrios de la ciudad, bien por su funcionalidad dirigida a la recuperación de ciertas áreas degradadas. De la primera de ellas ya hemos comentado algo. El puente del alcalde López Gavela comunicó directamente la Puebla con el barrio de los Judíos a través del Polígono de las Huertas, proyecto que introdujo las tipologías constructivas en bloque cerrado en el urbanismo local además de incorporar nuevos equipamientos y zonas verdes, lo que la convirtió en la zona mejor equipada y moderna de la ciudad. Otra de las actuaciones fue la apertura definitiva de la Avenida Pérez Colino, la cual comunica la Plaza de Luis del Olmo con la Plaza Lazúrtegui, corazón del centro funcional de la ciudad, que ha permitido una mejor comunicación entre la Puebla Sur y La Puebla Norte. En este proyecto se creó un espacioso bulevar, se amplió las aceras y se emplazó el primero de los aparcamientos subterráneos con que cuenta actualmente la ciudad. La tercera de las

obras clave fue la apertura de la Avenida del Castillo a su paso por el Casco Antiguo.

Este eje vial aparecía dividido en dos partes separadas por un tramo de apenas 300 metros ocupado por viejas edificaciones, entre la Iglesia de San Andrés y la calle Cruz de Miranda. Con anterioridad ya se había solucionado su tramo final y su conexión con la Avda. de España, junto a la vieja estación de ferrocarril de la MSP. La finalización de esta obra ha permitido crear una semi-ronda Sur que ha facilitado las comunicaciones entre los barrios de Flores del Sil y la Parte Alta, sacando el tráfico del corazón del barrio histórico a costa de "aislar" al barrio de San Andrés, que ha experimentado un importante incremento de la circulación en la nueva vía. La cuarta y última de estas aperturas de nuevos viales en el centro urbano es la operación de la Calleja del Río. En este caso, las obras acometidas permitieron una importante renovación de este sector urbano de La Puebla, una zona que presentaba una fuerte degradación física y social. Su proyecto de urbanización ha estado estrechamente vigilado por el PECH en cuanto a edificación y volumetría para evitar posibles daños visuales al entorno del castillo. A pesar de ello, la calle aparece inconclusa en la actualidad puesto que todavía permanecen en pie algunos restos del antiguo caserío que presentan un alto grado de abandono y ruina.

Pero no solo se realizaron aperturas de nuevas calles y viales en el centro de la ciudad. La urbanización del barrio de Aldama también incorporó cambios sustanciales en la trama urbana gracias al diseño de un gran eje vertebrador formado por las Avdas. de los Escritores y Milán hasta la terminal de mercancías de Ponferrada, junto con la construcción de un nuevo puente sobre las vías del ferrocarril junto al Hotel Temple. La construcción de la terminal de mercancías eliminó de la retina ponferradina la imagen de la gran cantidad de camiones aparcados por doquier, pues no debemos olvidar el gran peso económico que tiene en la ciudad el sector del transporte. Esto ha permitido la comunicación directa del barrio de La Placa con el barrio de Cuatrovientos y la N-VI o con La Puebla, todo ello gracias a la apertura de un nuevo vial bajo las vías del ferrocarril que ha acercado a sus habitantes al resto de la ciudad y, así, superar el aislamiento que sufrían. Algo parecido sucedió con el nuevo vial que desde la carretera de Montearenas asciende hasta la localidad de Santo Tomás de las Ollas y que entronca con la N-VI.

A finales de la primera década del año 2000 se producen los últimos aldabonazos en esta cuestión. Por una parte, tenemos la urbanización de los antiguos terrenos de la MSP, convertidos en el barrio de La Rosaleda, el entorno de la ciudad deportiva y el nuevo estadio del Toralín. Esta nueva red de viales, amplia y densa, se ha visto convertida en la nueva ronda periférica de la ciudad gracias a la construcción del último puente con el que cuenta la ciudad, el puente del Centenario que fue construido para homenajear los cien años del nombramiento de Ponferrada como ciudad. Desde ese momento ya podemos decir que la ciudad cuenta con esa ansiada ronda que tanto buscó en los documentos urbanísticos del pasado. Por fin se puede acceder a cualquier parte de la ciudad sin tener que atravesar el nudo gordiano de la Plaza de Lazúrtegui que después de tantos años ha dejado de serlo. La comunicación desde la carretera de Madrid, tanto hacia el norte a través de la Avda. del Bierzo y que ha visto incrementado notablemente su tráfico, o hacia el sur, por la Avda. del Castillo y sus conexiones con los viales de La Rosaleda y la Avda. de Portugal, han dejado el terreno expedito para otra operación de gran calado en La Puebla, a la que dedicaremos una especial atención en próximas líneas: el impulso de la peatonalización y las zonas de coexistencia. Es más, podemos decir, sin riesgo a equivocarnos, que la apertura de la A-6 ha dejado a la N-VI con una nueva función, ser la ronda norte exterior de la ciudad.

Entre otras actuaciones de mejora en el viario merecen destacarse también las localizadas en los barrios de Flores del Sil y de Cuatrovientos, las destinadas a recuperar el Poblado de la MSP y su estación de ferrocarril de vía estrecha, las del entorno de la Plaza de Abastos y el centro de la Puebla y, de manera excepcional, la construcción de aceras desde la vecina localidad de Molinaseca hasta la propia ciudad que facilita el tránsito de los peregrinos y ha creado un paseo de 6 km de recorrido en tierra de nadie.

Otro de los temas importantes en cuanto al tráfico y su regulación está asociado de manera directa con la campaña emprendida por las autoridades locales para la supresión de los peligrosos cruces de carretera regulados por semáforos mediante un ambicioso proceso de "rotondización". Esta política ha mejorado notablemente la fluidez del tráfico y reducido considerablemente la siniestralidad provocada en los citados cruces. Aparte de

la funcionalidad propia de regulación del tráfico urbano, las nuevas rotondas construidas también son portadoras de ciertos elementos decorativos, algunos cargados con un gran simbolismo para la ciudad que se sirve de estos espacios de fuerte tránsito para proyectar, a modo de escaparates, la nueva imagen de la ciudad. Así nos encontramos con ornatos de todo tipo como las fuentes cibernéticas en las Plazas de Luis del Olmo, Lazúrtegui y la Glorieta de La Libertad. Otras sirven de base a estatuas que hacen alusión a la historia de la ciudad, como la Glorieta del Caballero Templario junto a los puentes sobre el ferrocarril que unen Flores del Sil con La Puebla, o la que representa al Obispo Osmundo, constructor del *pons ferrata*, y el rey Alfonso VI junto al puente de La Puebla. También las hay con motivos alegóricos a la cultura local como la Plaza de las Pimenteras en el Polígono de las Huertas donde dicen los entendidos que se cultivaban los mejores pimientos del Bierzo, la famosa "Carrasca", estatua localizada en la Plaza del mismo nombre junto al parque del Plantío, u otras con motivos abstractos que hacen alusión a otro de los sectores claves de la economía berciana, el pizarrero, localizado en el cruce entre las Avenidas de Galicia y de la Libertad, la dedicada al cine o la que muestra a un pelotón ciclista que homenajea la celebración del Mundial de Ciclismo en la ciudad de 2014, ambas a los pies del polígono industrial de Montearenas.

Hasta fechas relativamente recientes la ciudad apenas contaba con zonas estrictamente peatonales, salvo algunas calles estrechas con fuertes pendientes que las hacían inaccesibles al tráfico rodado. Solo las calles del Cristo, Sierra Pambley y Juan Sebastián Elcano podían ser tenidas como tales (Fig. 3). Al margen de las obras que se está llevando a cabo en el Conjunto Histórico desde que se aprobó su plan especial de protección en 2000, podemos decir que la primera experiencia de peatonalización se realizó en el primer sector de la Avenida de España, aunque la propuesta duró poco, pues se reabrió al tráfico poco tiempo después. Como ya hemos comentado, la superficie peatonal o de coexistencia se ha incrementado de manera notable de manera especial en el espacio del Casco Antiguo de la ciudad, pero también en La Puebla.

Fue a mediados de los años 90 cuando se creó el primero de los nuevos espacios peatonales con los que cuenta la ciudad: la Plaza Fernando Miranda. A ésta le siguieron

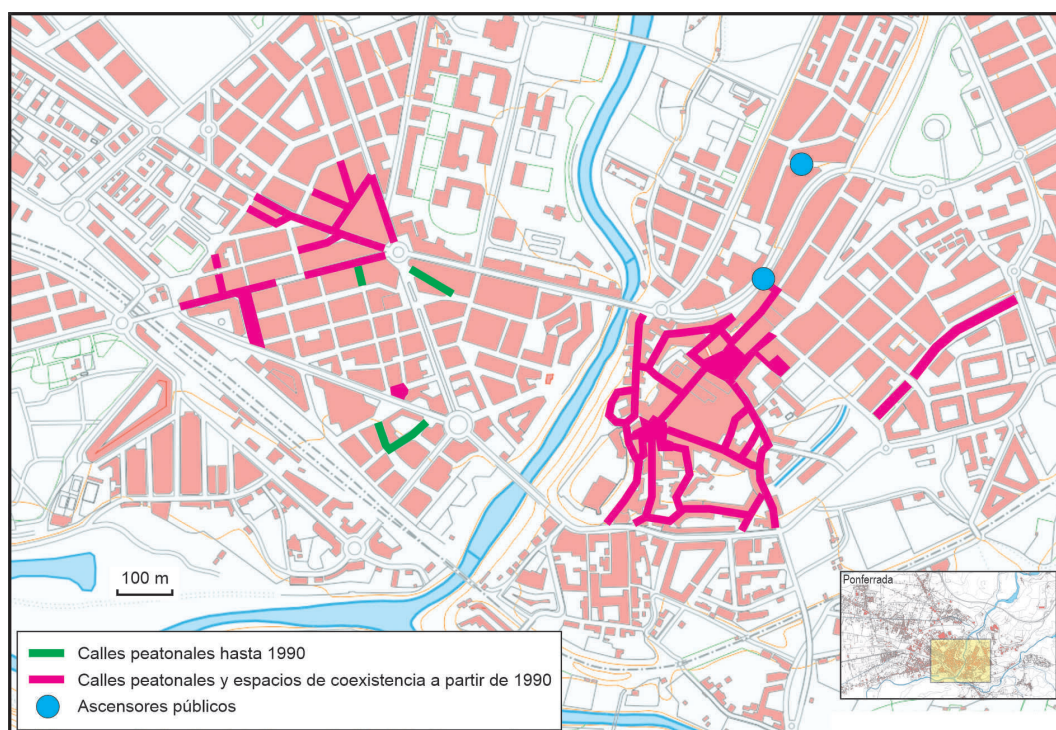


FIG. 3/ La evolución de las zonas peatonales y de coexistencia

Fuente: Elaboración propia.

el bulevar de Pérez Colino y el sector céntrico que comenzó con las calles de La Paz, Dr. Fléming, Alcón y Ramón y Cajal y continúa con las calles Camino de Santiago o General Gómez Núñez. Derivado del cambio en los flujos de tráfico, el tridente que antaño soportaba circulación en ambos sentidos ahora solamente lo hace en uno solo, a excepción de la Avenida de España que en su mayor parte se ha transformado en zonas peatonales o espacios de coexistencia. Estas actuaciones junto al ornato de calles y espacios públicos centrales, como el Mercado de Abastos, han ayudado a dar un respiro a las actividades comerciales de todo tipo ubicadas en ellos en su lucha diaria contra los grandes centros comerciales (TOMÉ, 2010).

Incluida en la política de facilitar la movilidad urbana peatonal en la ciudad merece la pena mencionar también la construcción de dos ascensores públicos que salvan buena parte de la diferencia topográfica entre la Puebla y la Parte Alta. El primero de ellos, construido en 2003, está localizado en la calle General Vives. El otro, de menor calado e inaugurado

en 2011, salva la diferencia topográfica con el barrio de Los Judíos, y se localiza en la calle Guatemala. De su éxito solamente decir que el primero de estos ascensores es utilizado diariamente por 14 000 personas de media.

3.3. La recuperación del Centro Histórico

La parte vieja de la ciudad de Ponferrada estaba en tal grado de abandono y degradación ambiental que su situación quedaba bastante bien reflejada en los titulares de la prensa local y provincial a mediados de los años 90 del siglo pasado. En uno de esos artículos se decía que “así, el Casco Antiguo de la ciudad se ha convertido simplemente en el casco viejo, carente de vida y con el único futuro de su propia ruina” (VARELA & GUNDIN & UGIDOS, 1994; RELEA, 2002b, p. 71). Este breve comentario refleja la situación de un área tan sensible en la que se sufrían, por una parte, un progresivo descenso en su volumen de población y su

continuo envejecimiento y, por otra, la pérdida de peso específico en el conjunto de la ciudad junto a la presencia de un caserío tradicional que presentaba un lamentable estado de conservación. Todo ello enmarcado en periodo caracterizado por el declive de la actividad económica (sector hostelero y al comercio tradicional) y al deterioro de su patrimonio histórico, cuestiones comunes a muchas de las ciudades de la península con un centro histórico sin un planeamiento especial de protección. La defensa del patrimonio no ha sido una de las principales preocupaciones de las autoridades locales en buena parte de la historia de la ciudad³. Pero, a pesar de la desidia o el menosprecio por parte de los gobernantes de turno, el estado de abandono y degradación de esta parte tan emblemática de la ciudad no se debe achacar únicamente a la corporación local.

Las causas del lamentable estado que presentaba el casco antiguo han de buscarse en las consecuencias derivadas del proceso de incoación del expediente de declaración de Conjunto Histórico Artístico (1976), aparte de las provocadas por la propia edad de las edificaciones. Este proceso supuso la adopción de medidas cautelares con vigencia indefinida mientras no se aprobase una resolución definitiva, lo que en la práctica se tradujo en un sobredimensionamiento del entorno de protección y el sometimiento de cualquier actuación urbanística a la tutela de la Comisión Territorial de Patrimonio de la Junta de Castilla y León (URIASTE, 1997). Este último hecho redujo la autonomía de la Administración Municipal al tiempo que comprometía sus propuestas de desarrollo para este sector urbano, lo que resultó contraproducente para la promoción inmobiliaria, que se reprimió a la hora de invertir en procesos de rehabilitación o sustitución en el barrio. La lejanía del emplazamiento de la propia Comisión de Urbanismo y su escasa dotación de personal fueron otro de los factores que agravaron el difícil proceso de gestación del PECH. A estas circunstancias se le sumó, en 1993, otra nueva incoación

que delimitaba el perímetro de protección del Camino de Santiago por parte de la Dirección General de Patrimonio y que, al igual que en el caso anterior, sobredimensionó el área delimitada afectando a cerca del 60% del barrio histórico. Esto trajo consigo la adopción de nuevas medidas cautelares, con la diferencia de que éstas no podrían ser levantadas una vez aprobado el Plan Especial. Por último, el presupuesto establecido para la redacción del proyecto alcanzó la escasa cuantía de cinco millones de pesetas. La revisión ulterior del primer plan, presentado en 1994 con un resultado negativo, llevó a las autoridades a incorporar nuevos trabajos dirigidos por Juan Luis Dalda y Ángel Viña, con el fin de corregir las insuficiencias del primer proyecto, que posteriormente se fundieron con los trabajos del redactor del Plan, Rafael Sainz. A modo de conclusión tenemos que entre 1976 y el año 2000 el Ayuntamiento de Ponferrada no pudo actuar en la zona sin la supervisión de la Comisión de Urbanismo.

El Conjunto Histórico de Ponferrada abarca una superficie ligeramente superior a las 30 hectáreas. Su delimitación aparece clara en sus bordes Norte (Avenida General Vives y calles Felipe Herce, Ancha y Obispo Osmundo), Oeste (eje del río Sil entre los puentes de La Puebla y del ferrocarril) y Sur (línea del ferrocarril) mientras que en el borde oriental los límites se difuminan visualmente debido a la falta de consolidación del tejido urbano, donde los numerosos solares dificultan su percepción como tal espacio protegido.

La estructura urbana del barrio aparece organizada por un eje vertebrador que actúa a modo de espina dorsal. Este eje parte de la puerta de castillo y la Plaza del Temple, continúa ascendiendo por la calle Gil y Carrasco hasta la Plaza de la Encina y desemboca, una vez recorrida la popular calle del Reloj, en la Plaza del Ayuntamiento. En él aparecen representados los tres poderes fácticos dominantes en la villa preindustrial: el militar, el religioso y el civil. Además, en este amplio

³ El castillo templario fue declarado Monumento Nacional en 1924 a petición de la Comisión de Monumentos Históricos y Artísticos de la provincia de León. Pese a ello ha sufrido lo indecible: se han puesto a la venta sus piedras en subasta pública, se ha alquilado su recinto interior como huertas, aunque la más descabellada y perjudicial fue aquella que, allá por 1928, intentó emplazar un campo de fútbol en su

interior mediante el relleno de su plaza de armas. Además, se derribaron, entre otros, la Puerta de la Calle del Paraíso y los restos de la antigua sinagoga localizada en el Barrio de los Judíos. Las obras para la excavación, recuperación y rehabilitación del Castillo comenzaron en 1996 y la recuperación del casco antiguo, con la aprobación y entrada en vigor del PECH, en el año 2000.

corredor, nos encontramos con los principales elementos arquitectónicos (edificios de carácter monumental o de elevado valor arquitectónico, histórico y cultural) que conforman la imagen histórica del casco y en el que se han localizado algunos de los numerosos museos con los que cuenta la ciudad de Ponferrada en la actualidad⁴.

En un segundo plano, pero no por ello menos importante, aparecen un conjunto de calles entre las que destacan las que conforman el conjunto del barrio de San Andrés, punto de entrada del Camino de Santiago en la villa preindustrial, la calle del Rañadero, punto de salida del citado camino, y las calles del Paraisín y Pregoneros. Son estas calles y plazas las que aglutinan la práctica totalidad de las construcciones protegidas, en especial en el eje que conforma el Camino de Santiago a su paso por este sector de la ciudad de Ponferrada.

También deben mencionarse el resto de calles y callejones que configuran la parte más humilde del Casco Antiguo pero que conservan en su callejero todas las características y el ambiente de la morfología urbana medieval, algunas de ellas asociadas con antiguas actividades gremiales (las calles Aceiterías y Carnicerías son el exponente más claro). Al margen de estas calles y callejas aparece una zona calificada como de renovación, caracterizada por la presencia de nuevas viviendas, algunas de las cuales han sido incluidas incomprensiblemente dentro del Plan. Nos referimos a los bloques de alturas desproporcionadas de la Avenida General Vives y a algunos otros localizados en las calles Felipe Herce y Ancha.

La apertura de la Avenida del Castillo, obra propuesta en el Plan de la ciudad de 1949, permitió crear esa ronda Sur que, como hemos visto en páginas anteriores, consiguió mejorar la distribución del tráfico por la ciudad a la vez que lo ha extraído del corazón de un casco antiguo ampliamente peatonalizado. Pero el denso tráfico también ha provocado una cierta desconexión del barrio de San Andrés. La cuestión del tráfico ha estado muy presente en la redacción del planeamiento especial y prueba de ello

son los problemas surgidos con la construcción de aparcamientos subterráneos. De los tres previstos por el PECH, solamente se ha construido el aparcamiento subterráneo de la Plaza del Ayuntamiento. Su posición periférica respecto al casco antiguo y las buenas opciones de accesibilidad, a través de la calle Ancha, y de salida, por las calles Jardines y Molinaseca hacia la Avenida del Castillo, simplifican el aparcamiento. La apertura y acondicionamientos de los aparcamientos gratuitos en el entorno del antiguo cementerio del Carmen, inmediato al Casco Antiguo y donde se ha construido el albergue de peregrinos municipal, puede ser la causa que ha motivado que se desestime la construcción de los otros aparcamientos subterráneos. En los últimos años, la reapertura e incorporación de varias parcelas como aparcamientos gratuitos han incrementado notablemente la superficie y capacidad de este tipo de equipamientos en esta zona, haciéndonos una idea del volumen de población que transita ahora por este y otros espacios circundantes, especialmente los fines de semana, festivos o aquellos en los que se celebran acontecimientos especiales.

El proceso de peatonalización del barrio fue, como en el caso de la ciudad de León y en otros muchos en los que se ha implantado actuaciones de este tipo, uno de los elementos más conflictivos entre los diferentes grupos de presión, como los que representaban al sector hostelero y el comercial que se oponían a su implantación. Los espacios exclusivamente peatonales previstos por el PECH aparecen localizados en las plazas y entornos del Ayuntamiento y de La Encina, así como la calle Gil y Carrasco y un tramo de la Avenida del Castillo mencionado con anterioridad. A éstas se le unen un buen número de callejuelas que no permiten el tráfico de vehículos debido a su estrechez o las fuertes pendientes que las caracterizan. Debido a estas circunstancias, las edificaciones existentes son poco atractivas para el mercado inmobiliario lo que acentúa su lamentable estado de abandono y ruina. A pesar del marcado carácter peatonal de la zona, la calificación indefinida del "uso preferentemente peatonal" se traduce en la realidad en espacios de coexistencia en la mayor parte

⁴ Así vemos como en 1997 se acondiciona la vieja cárcel de la ciudad como el Museo del Bierzo, en la calle del Reloj. En 2003 abre sus puertas el Museo de la Radio, dedicado al locutor ponferradino Luis del Olmo, en la

Casa de los Escudos junto al castillo y, ya dentro de este, en la reconstruida y rehabilitada zona palaciega, la biblioteca medieval y su exposición permanente "Templum Libri", en 2010.

del callejero del Casco Antiguo, aunque la reducción del tráfico en su interior, a excepción de los vehículos de reparto o de los propios residentes, se ha reducido drásticamente.

Otro punto de gran interés para la zona es la delimitación del entorno de protección del Castillo Templario, cuyas obras de restauración y rehabilitación principales se prolongaron durante 11 años, entre 1996 y 2007. Esta singular construcción, verdadero espejo de la identidad ponferradina, ha sufrido en sus carnes todos los males del explosivo crecimiento urbano de la ciudad. Entre las primeras actuaciones llevadas a cabo en la fortaleza destacan la eliminación de las edificaciones adosadas a la muralla, en deplorable estado, lo que ha permitido ampliar de forma considerable el ancho de la calle Gil y Carrasco, el comienzo de las labores arqueológicas y la adecuación de la fortaleza y de su margen fluvial para su disfrute por parte del visitante (FIG. 4). Las diferentes piezas encontradas durante los trabajos de limpieza interior del castillo han ido engrosando los fondos del Museo del Bierzo, ubicado en uno de los edificios emblemáticos de la zona. A pesar de la notable mejoría de la fortaleza, los trabajos

arqueológicos y de adecuación del recinto continúan en la actualidad. Una de sus últimas mejoras ha sido la reconstrucción de su zona palaciega destinada a albergar una importante colección de facsímiles medievales, por lo que muchas de sus dependencias están asociadas a esta cuestión, dedicándose amplios espacios para investigadores o como salas de usos múltiples. Su patio también es utilizado para la celebración de actos y exposiciones.

Pero donde realmente se observa la nueva situación que experimenta el Casco Antiguo de Ponferrada es en el fuerte dinamismo que se ha experimentado en su espacio construido.

La superación de muchas de las medidas cautelares que había conllevado la aprobación del Plan ha permitido a las autoridades municipales volver a tomar las riendas de un espacio en franco proceso de ruina y abandono. El boom inmobiliario sufrido por esta zona es fácilmente perceptible desde cualquier parte de la ciudad, lo que ha provocado que el casco antiguo, que pasó a casco viejo, se haya convertido en la práctica en



FIG. 4/ Borde oeste del Conjunto Histórico que coincide con el cauce del río Sil desde el puente de La Puebla.

Fuente: Fotografía del autor.

casco nuevo. Muchas han sido las críticas a la incorporación de tipologías edificatorias de baja densidad con características que poco tienen que ver con las edificaciones tradicionales. El mal estado de muchos de los viejos edificios del casco ha provocado que el derribo y la nueva construcción de adosados o pequeños bloques haya primado sobre los procesos de rehabilitación de las edificaciones existentes y, en cierta medida, se ha podido romper, en parte, ese espíritu histórico que emana de la ciudad antigua al tiempo que aparecían, como no podía ser de otra manera, los procesos de gentrificación demográfica que acompañan a este tipo de actuaciones.

3.4. Los terrenos de la MSP hacia la consolidación de la trama urbana

Podemos decir que muchos de los males que ha sufrido la ciudad, tanto desde el punto de vista ambiental como urbanístico, se deben a la masiva acumulación de terrenos por parte de la empresa MSP en la segunda década del siglo pasado. Este hecho ha sido el elemento fundamental que ha provocado un desarrollo discontinuo del espacio construido en Ponferrada, convirtiendo a la empresa minera en el verdadero “Monopolio del Suelo de Ponferrada” (LÓPEZ-TRIGAL, 1989, p. 388). Este gran vacío urbano ha actuado a modo de barrera al crecimiento natural de la ciudad y a él se debe su especial configuración polinuclear, con un tejido urbano creado a salto de mata que se ha traducido en la existencia de los barrios periféricos de Flores del Sil, la Placa, Cuatrovientos, Compostilla y Lago-Canal.

Esta barrera urbanística comenzó a diluirse a comienzos de los años 80 a causa de la fuerte crisis financiera en que se ve inmersa la sociedad minera (FIG. 5). La necesidad de terrenos por parte del Ayuntamiento, por un lado, y la necesidad de la MSP de una mayor solvencia económica, por otro, llevaron a ambos actores a la búsqueda de soluciones beneficiosas para ambos a través de la figura de los convenios urbanísticos. La empresa recibió la autorización para la construcción de viviendas y la promoción de suelo industrial a cambio de los terrenos aportados por el Ayuntamiento en 1918. La primera de las cesiones por parte de la MSP se realizó con motivo de la construcción de un nuevo cuartel para la Guardia Civil en 1941, aunque su construcción se llevó a cabo años después.

Con posterioridad, se cedieron los terrenos actualmente ocupados por el Instituto de Educación Secundaria (IES) “Virgen de la Encina” situado enfrente de lo que, a mediados de la década de 1980, se convirtió en la Estación de Autobuses y la continuación del vial de dos carriles de la Avenida de la Libertad. Para estas dos últimas actuaciones la MSP cedió al Ayuntamiento 30 000 m². Pero no fue hasta mayo de 1987 cuando se firmó el convenio entre Realinver, filial inmobiliaria de la empresa MSP, y el Consistorio municipal, con importantísimas consecuencias urbanísticas para Ponferrada. La superficie afectada por este convenio correspondía a 10 ha (las 2/5 partes de la superficie total adquirida por la empresa minera).

Como resultado de esta operación el erario público incorporó 362 883 m² para equipamientos y zonas verdes, haciéndose con la propiedad del parque del Temple, conocido anteriormente como el “parque del Belga” que se convirtió en la principal zona verde de la ciudad (con más de 15 hectáreas de extensión), y de los terrenos entre el ferrocarril y el barrio de Flores del Sil (actualmente ocupados por el IES “Europa”, un centro de salud y una residencia de ancianos). También pasaron a manos municipales la estación del ferrocarril de vía estrecha de la empresa minera, que alberga el Museo del Ferrocarril de la ciudad, y otras parcelas que rodean a la montaña de carbón y en las que se ubicaron las diferentes instalaciones que conforman la Ciudad Deportiva.

En ese mismo año, 1987, también se firmó el acuerdo del traspaso de la propiedad de la montaña de carbón al municipio una vez transcurridos diez años de la firma del convenio. La empresa minera, a cambio de ceder la propiedad de las parcelas privadas, consiguió una recalificación del suelo de diversas parcelas y su reflejo como tal en el PGOU de la ciudad para la construcción de un total de 900 viviendas y para instalaciones industriales con un volumen inferior a 362 833 m³. La recalificación como suelo urbanizable programado de una superficie que ascendía a un total de 954 850 m² fue la más importante y polémica de todas, auténtica Caja de Pandora del urbanismo municipal que actualmente se conoce como el barrio de la Rosaleda.

Como ya hemos comentado, la grave crisis económica que afectó a la empresa minera MSP a mediados de los 80 provocó la progresiva venta y desarrollo de las parcelas de



FIG. 5/ Los terrenos de la MSP en Ponferrada

Fuente: Plan Nacional de Ortofotografía Aérea, PNOA (2017) e Instituto Geográfico Nacional (IGN)

la gran bolsa de suelo de su propiedad. La particular manera de entender y hacer urbanismo en Ponferrada explica el tremendo galimatías que supuso la puesta en marcha de los dos sectores más importantes para el desarrollo urbano de la ciudad: el Programa de Actuación Urbanística 2 (PAU2, posteriormente Plan Parcial 3 -PP3- y en la actualidad Barrio de Aldama) y el PAU1 (barrio de La Rosaleda). En las siguientes líneas expondremos algunos de los puntos clave en el desarrollo de estas dos macroparcelas con unas superficies de 184 500 m² y 706 500 m² respectivamente.

La MSP formalizó la venta de 1 365 000 m² a la sociedad asturiana Mall y a la Inmobiliaria Minero S.A. (IMSA), creada por la asociación de diversos empresarios bercianos, por un montante de 2 800 millones de pesetas en 1989. En este mismo año se creó la filial "Mall Ponferrada S.A." que se quedó con 47 000 m² de los terrenos adquiridos para la instalación en la ciudad del centro comercial Las Médulas, donde se instaló la firma Continente (hoy Carrefour). Otros 11 000 m² fueron declarados edificables y en ellos se comenzaron a construir las 380 viviendas estipuladas según el convenio de 1987, distribuidas en cuatro bloques de edificios junto al centro comercial y a lo largo de la carretera de La Coruña. Aunque la empresa IMSA se creó con la intención de promocionar suelo residencial, su interés más inmediato fue la construcción de un parque industrial en la ciudad, el Parque Industrial del Bierzo, que se localizó entre el barrio de Cuatrovientos y la parcela del actual barrio de Aldama. Pronto se dejaron ver en el seno de esta empresa los diferentes intereses que motivaban a sus socios fundadores, hecho que culminó, en 1990, con la división de la empresa en dos sociedades: IMSA y Setas del Bierzo. La primera se quedó con la parcela de mayor superficie (PAU1) y la segunda con la de menor. Esta última fue la primera en ser desarrollada urbanísticamente, no sin la ausencia de conflictos ya que, según el convenio firmado entre las partes, debería ser desarrollada la otra parcela primero. La recalificación de estos 184 500 m² del PP3 a suelo urbano por parte de la Junta de Castilla y León, en contra de los intereses de la otra gran empresa propietaria de terrenos en la zona y del propio Ayuntamiento, motivó la paralización del desarrollo de esta parcela durante tres años. Una vez superado el conflicto, se pudo llevar a cabo la construcción y consolidación de un amplio sector urbano dedicado

a la promoción residencial de baja densidad, tan extendida en nuestras ciudades en las últimas décadas.

Este nuevo sector urbano continuó con la línea marcada en el desarrollo de un primer sector destinado a la construcción de 145 viviendas unifamiliares exentas, pareadas y adosadas, conocido como Residencial Aldama, extendiendo por la ciudad unas tipologías urbanas ampliamente criticadas y auténticos "no lugares", puesto que constituyen espacios aislados y carentes de la vida social existente en el resto de la ciudad. Otra característica sintomática de esta parte de la ciudad es la práctica ausencia de zonas verdes, a excepción de los jardines privados de los chalets y de una estrecha franja verde localizada en el límite del barrio y junto al Polígono Industrial del Bierzo, los terrenos de menor rentabilidad, característica propia de este tipo de urbanismo especulativo, excluyente y antisocial. A su vez el barrio aparece dividido en dos por el eje de la Avenida de los Escritores, marcando una diferenciación en los usos y en su contenido social. Por un lado, entre la citada avenida y la Avenida de Galicia, nos encontramos con las viviendas de mayor calidad, un nuevo hotel y una gasolinera, ésta última con una ubicación periférica en el conjunto. Por otro, y junto a la infraestructura ferroviaria, aparece la edificación en bloque y los usos terciarios con la instalación de importantes superficies comerciales que conforman el centro comercial abierto "La Herrería".

Después del descalabro que supuso su división, con fuertes diferencias entre sus socios y la posterior recalificación y desarrollo del sector que había quedado fuera de sus manos, la empresa inmobiliaria IMSA realizó al Ayuntamiento una propuesta para la recalificación del PAU1 como suelo residencial a cambio de la cesión de 255 000 m² (de una superficie total de más de 706 000 m²). Este proyecto inicial fue frustrado por el embargo que presenta la entidad financiera Caja España en 1993, que logró hacerse con la totalidad de propiedad al "módico" precio de 1000 ptas. el m². Dos meses después del embargo, la entidad presentó una segunda propuesta en la que se cedía al Ayuntamiento más del 90% de la superficie total y en la que la entidad pretendía urbanizar las dos franjas de la parcela situadas junto a las Avenidas Camino de Santiago y de Asturias. La superficie cedida al municipio contaba con el inconveniente del relleno con estériles provenientes de la montaña de carbón a mediados

de los 80, que elevaron su cota original en unos 4 metros.

Esta macroparcela, la más deseada por las autoridades municipales para romper definitivamente el cerco que había provocado la fragmentación física de la ciudad, pasó a manos del consistorio a comienzos del nuevo siglo mediante el desembolso de 3600 millones de pesetas a Caja España. Con gran celeridad, motivado por los altos costes de los intereses, se creó Ponferrada Gestión Urbanística S.A. (PONGESUR), empresa pública enteramente participada por el Ayuntamiento, con la finalidad de emprender el desarrollo urbanístico de la parcela a través de un plan parcial en el que se planteó la construcción de casi 5000 viviendas nuevas.

A comienzos del año 2002 se subastaron las diferentes parcelas en una operación que alcanzó los 104 millones de euros y que fueron adquiridas por diecisiete empresas. Las críticas vertidas por los diferentes agentes implicados, formaciones políticas y sindicales junto con asociaciones de vecinos y de empresarios, hicieron especial referencia al carácter acelerado, especulativo y oscuro de una operación a la que se acusó de vulnerar el fin social del suelo público. Como tormenta de verano, después de 80 años de espera para conseguir la titularidad municipal de la parcela, Ponferrada volvió a depender del sector privado para ver consolidar su casco urbano. De esta manera surgió el barrio de La Rosaleda, un gran espacio eminentemente residencial, articulado por un gran bulevar central ajardinado de 80 m de anchura y rematado por el que iba a ser el nuevo símbolo de la nueva Ponferrada, una torre de 28 pisos, el edificio más alto de toda Castilla y León. Pero su desarrollo no ha sido el esperado y en ello confluyeron principalmente dos circunstancias. La primera de ellas tuvo que ver con los intereses privados de los propietarios y promotores de otras parcelas de suelo urbano en la ciudad quienes, ante el riesgo que suponía la construcción de 5000 viviendas nuevas, decidieron edificar el suelo edificable existente antes de que La Rosaleda fuese una realidad.

Esto provocó un auténtico boom en la edificación por toda la urbe en un corto periodo de

tiempo, principalmente en las parcelas localizadas en la Parte Alta y junto a la carretera de Molinaseca, ante el temor de las constructoras y promotoras a que se bloquease el mercado de la vivienda. La segunda de ellas fue la explosión de la burbuja inmobiliaria y la crisis subsiguiente de la que aún no se ha recuperado totalmente el sector y que causó el desarrollo desigual del barrio. Al margen de la parcela en la que se localiza el Centro comercial del Rosal, al que se traslada el hipermercado Carrefour, solamente se desarrolló el sector central del bulevar y algunas manzanas de baja densidad junto la calle Camino de Santiago. Aún hoy, la mitad de las parcelas proyectadas siguen como estaban cuando se urbanizó el barrio y la Torre de la Rosaleda, el edificio que pretendía representar a la nueva Ponferrada y que se ha quedado simplemente en un monumento dedicado a la codicia especulativa de sus promotores. Además, este edificio se ha visto envuelto en deudas, con dificultades para vender los pisos e impagos de la promotora que afectaron directamente a los pocos vecinos del inmueble. Otras promociones construidas en el bulevar corrieron la misma suerte debido a que la práctica urbana a partir de los 90 se ha caracterizado por el “triumfo de la improvisación sobre la planificación estratégica” (ALONSO, 2004, p. 44).

Otra de las grandes cuestiones que la ciudad ha podido resolver, no sin pocas críticas a la manera en que se realizó y al costo que tuvo para las arcas municipales, ha sido la eliminación del negativo icono que representaba la montaña de carbón⁵ y que tantos problemas había generado a la ciudad (contaminación aérea de la ciudad y de las aguas del río Sil, entre otras). Un icono incompatible con una ciudad que quería proyectarse como una urbe nueva y moderna, preocupada por su medio ambiente y acorde a los nuevos tiempos que corren.

En el acuerdo firmado en 1987 entre la MSP y el Ayuntamiento de Ponferrada se dispuso la cesión al municipio de los terrenos de la montaña de carbón en un plazo de diez años, periodo en el que la empresa se volcó en extraer el resto de mineral allí almacenado. Durante estos años la escombrera sufrió importantes cambios morfológicos, en

⁵ A comienzos del nuevo siglo el volumen total de la escombrera se calculaba en 4200000 m³. La primera edición de Mapa Topográfico Nacional 1:25.000 de 1977 asignaba a la

montaña una cota de 605 m, una altura de 85 m con respecto a su entorno.

especial a finales de los años 80 y principios de los 90 cuando se produjo el relleno parcial del PAU1. Más que desaparecer se dio traslado a parte de la montaña llenando, otra vez, de polvo negro la ciudad. Al tiempo que se ejecutó esta operación de movimiento de estériles se observó en la montaña el acondicionamiento de las primeras balsas de decantación con el objetivo de relavar el resto del material y aprovechar el abundante carbón existente. La necesidad de más tiempo por parte de la empresa minera hizo que, a cambio de una prórroga de cuatro años, se cediese al Ayuntamiento una parcela de 100 000 m², ocupados actualmente por parte de la ciudad deportiva.

Los fallidos intentos por revegetar la montaña de carbón obligaron a la empresa minera al traslado, en un tiempo récord, del resto de la montaña negra y la limpieza de los estériles de las parcelas que habían sido cubiertas pocos años antes, enmarcado todo ello por la euforia que supuso el gran beneficio proporcionado por la rápida venta de los terrenos del PAU1 para las arcas municipales. Las obras de traslado se concedieron a la empresa FERPI (sociedad vinculada al grupo Victorino Alonso y propietario de la MSP) por más de 3000 millones de pesetas cuando era la misma empresa minera la que los debería haber retirado, sin coste alguno para las arcas municipales. Otra vez la MSP se benefició del oscurantismo municipal que sufragó los importantes costes de transporte que supuso el traslado de los estériles, la misma empresa que debería haber entregado la montaña de carbón revegetada y que, además, carecía de licencia para tal actividad, y todo ello a pesar de la protesta generalizada de la oposición política, grupos vecinales y otros organismos que emprendieron las correspondientes acciones judiciales. El desarrollo de otras partes del legado de la MSP como el PP SUD11 (más conocido como el Parque de la Juventud y localizado junto a la ciudad deportiva), que fue aprobado en 2009, llegó tarde y en la actualidad su desarrollo permanece a la espera de tiempos mejores.

3.5. La Ciudad de la Energía (CIUDEN)

La preocupación por la situación del medioambiente global, en la que juegan un importante papel las emisiones de CO₂ a la atmósfera, enmarca la siguiente de las actuaciones que han tenido cierto calado urbano en la ciudad, además de participar en la recuperación de algunos espacios industriales obsoletos que han sido reincorporarlos al tejido urbano y a la vida social de la ciudad. Así, el 28 de julio de 2006, se produce la constitución de la Fundación Ciudad de la Energía-CIUDEN, una entidad del sector público estatal constituida por el Ministerio de Educación y Ciencia y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y adscrita al Ministerio de Transición Ecológica. Esta organización está destinada a la investigación y ejecución de programas I+D+i en cuestiones relacionadas con el medio ambiente y la energía al mismo tiempo que busca el desarrollo de la Comarca del Bierzo⁶. Una de las cuestiones más importantes asociada a esta fundación de ámbito castellano y leonés es que su creación no solo está ligada a la ciudad de Ponferrada, en la que se ubica su sede. Sus actuaciones se reparten por todo el espacio regional, aunque, cierto es, con una especial incidencia en la comarca berciana donde la explotación del mineral de carbón ha sido una actividad económica principal en el siglo pasado. Aunque el proyecto estrella de la CIUDEN ha sido la construcción de una planta de captura de CO₂ con una inversión europea de 130 millones de €, ubicada en la vecina localidad de Cubillos del Sil, existen otros proyectos también importantes. Nos referimos a las plantas de investigación contra el cambio climático de Hontomín (Burgos), PISCO2 y el vivero de Igüeña (León).

La importancia presencia de esta fundación en la ciudad de Ponferrada ha supuesto importantes cambios en una zona industrialmente muy degradada desde el punto de vista ambiental y paisajístico, y es que la ciudad ha sufrido “entre los años ochenta y noventa cambios drásticos en su base

⁶ CIUDEN presenta siete fines fundacionales establecido en sus estatutos, a saber: la promoción de una transición energética hacia la descarbonización que genere desarrollo económico, social y empleo; el fortalecimiento del tejido empresarial y el apoyo de iniciativas empresariales y sociales de acuerdo con lo expresado anteriormente,

potenciar los estudios ambientales relacionados con la energía y la aplicación de técnicas de recuperación ambiental, la promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico en materia energética, la formación de investigadores y técnicos y, por último, la recuperación del patrimonio industrial minero.



FIG. 6/ **La Ciudad de la Energía (CIUDEN)**

Fuentes: Plan Nacional de Ortofotografía Aérea, PNOA (2017) e Instituto Geográfico Nacional (IGN). Plan Parcial del Suelo Urbanizable Delimitado, PP SUD-11 y Modificación del Plan General de Ordenación Urbana, PGOU-Museo de la Energía

industrial [...] con el cierre de muchas de sus instalaciones industriales [...] y la necesidad de buscar un nuevo modelo de ciudad” (BENITO & LÓPEZ, 2008, p.25). Esta importante área, localizada a los pies del embalse de la Fuente del Azufre, está directamente asociada a la época en la que la economía de la ciudad estaba dominada por los sectores asociados al carbón y la producción eléctrica. En ella se habían construido las centrales de las térmicas de la MSP y de Compostilla I, y sus alrededores habían sido ocupados por escombreras de cenizas y almacenes de carbón al aire libre (la famosa Montaña de Carbón). El cierre de ambas centrales térmicas y la presencia de los estériles de carbón y escombreras varias condicionaron durante bastante tiempo la calidad de las aguas del río Sil, así como su permanencia como áreas industriales obsoletas. Solamente con la llegada de la CIUDEN a la ciudad se ha revertido en parte esta situación, primero, con la elección del antiguo edificio de Compostilla I como sede de la fundación y, segundo, por la recuperación y transformación de la antigua central de la MSP en la actual “Fábrica de la Luz. Museo de la Energía” y la recuperación y construcción de la antigua zona deportiva de “Las Escombreras” (FIG. 6).

Siguiendo a Benito, entender el patrimonio industrial como recurso, con un valor e interés material e inmaterial, se concreta en tres dimensiones. Los recursos industriales abandonados (zonas de reconversión de los años 80 como las de Asturias y País Vasco), los paisajes industriales y los edificios aislados, esas viejas fábricas urbanas que en la actualidad se están aprovechando como “edificios-contenedor de actividades alternativas” como es el caso que aquí nos toca (BENITO, 2010, p. 257). En palabras de la misma autora, la iniciativa creada por CIUDEN en Ponferrada actúa al mismo tiempo sobre dos edificaciones industriales aisladas y dedicadas a la misma actividad: la producción de energía mediante la quema del carbón producido en la comarca. Mientras que el Museo de la Luz ya está terminado -abrió sus puertas en 2011-, la finalización de la sede de CIUDEN no ha concluido en su totalidad y aún quedan partes del inmenso edificio por acondicionar debido a los vaivenes políticos que afectan a la fundación y, especialmente, a su presupuesto. Según la prensa local, el museo

fue visitado por más de 150 000 personas durante sus primeros siete años de vida, muy lejos de las cifras excesivamente optimistas que se barajaron en su proyecto inicial y que se calculaban, según la prensa local, en las 250 000 anuales⁷.

Pero la recuperación de la vieja central térmica y su conversión en museo va más allá de su mera conversión en un edificio funcional como equipamiento cultural sino que, en palabras de los propios arquitectos encargados del proyecto

“... el complejo de la Central Térmica de la MSP con las construcciones anexas y la interrelación territorial, no debe convertirse en un “parque temático” y, por el contrario debe ser reconocido como una unidad de interés patrimonial y tratado como un verdadero paisaje cultural” (SUÁREZ & VILANOVA, 2013, p. 124).

Se ha recuperado así la fachada fluvial entre el museo y la presa de la Fuente del Azufre atendiendo también a la conservación y puesta en valor de las infraestructuras asociadas al aprovechamiento del agua (canales, acequias, etc.), además de acondicionar la vieja fuente del azufre, cuyas aguas sulfurosas sirvieron para sanar los males padecidos por los usuarios del desaparecido balneario que fue derribado para la construcción de la actual presa y que permanecía en un estado total de abandono. Pero además de adecuar esta parte del río, que se une a todas las obras anteriormente comentadas, CIUDEN ha acometido también la creación de un nuevo complejo deportivo en la zona conocida como “las Escombreras” mediante la construcción de los “Campos Ramón Martínez”, instalación deportiva que cuenta con varios campos de fútbol de hierba artificial y demás servicios asociados (graderíos, vestuarios y aparcamientos).

Tenemos que tener en cuenta que la recuperación de estos edificios industriales, que en nuestro caso tienen un gran valor simbólico para Ponferrada, está enmarcada en unos proyectos urbanísticos más amplios, de largo alcance, encaminados a revitalizar determinadas barrios o sectores marginales creando ciudad en su entorno más inmediato (BENITO & LÓPEZ, 2008). Esto lo encontramos en Ponferrada puesto que para desarrollar los planes de CIUDEN en la ciudad ha sido

⁷ El periódico provincial El Diario de León, recogía en su edición del 5 de junio de 2010, un año antes de su apertura el siguiente titular: “La Ciuden enseña cómo será el Museo

de la Energía con el reto de lograr 250 000 visitas” (<http://www.diariodeleon.es>)

necesaria la redacción de una modificación puntual del PGOU de 2007 para que se ajustase a la legislación urbanística vigente en 2011.

Esta modificación incluía la continuación del poblado de Compostilla y la construcción de un máximo de 431 viviendas destinadas a vivienda joven, con tipologías edificatorias de baja densidad (adosados) y en bloque. Esto se sumaba al PP SUD11 "Parque de la Juventud", aprobado dos años antes, que se extiende sobre los terrenos ocupados por la antigua Montaña de Carbón y en cuyo borde oriental se localizaría el "bosque del carbonífero". Este plan parcial planteaba la construcción de 850 nuevas viviendas junto a una enorme zona verde que serviría de nexo entre el Barrio de la Rosaleda y el corredor verde del Río Sil-Pajariel. Más de 1200 nuevas viviendas en una ciudad en la que su nuevo barrio de la Rosaleda estaba, y sigue estando, a medio desarrollar, en una ciudad que presenta una población notablemente envejecida y en ligero descenso en número. La crisis se encargó de disipar las oníricas intenciones para el desarrollo de estos sectores urbanos.

3.6. Los procesos de dispersión urbana

Por último, abordamos un proceso que atañe a buena parte de la periferia occidental de la ciudad de Ponferrada y que afecta de gravedad a una importante superficie de las ricas tierras agrícolas de regadío existentes entre los ríos Sil y Cúa. Esta superficie agrícola es la mayor área regada del norte, comparable en extensión con las zonas regadas de los ríos Órbigo, Esla o Pisuerga, con la circunstancia de ser un regadío con una marcada huella histórica. Desde finales del siglo XIX ya se pensaba en su transformación como zona de regadío, hecho que se materializó durante el siglo pasado. No fue hasta la década de 1930 cuando se aprobó el "Plan del Regadío de la Comisión para el Estudio de los Riegos del Bierzo" en el que se propuso la construcción de un embalse en el río Sil, un canal Bajo, con una presa de derivación en el estrechamiento rocoso localizado junto a la Fuente del Azufre, y otro Canal Alto, que partiría de la desaparecida localidad de Cubillos del Río.

Después de la finalización de la guerra civil se fueron construyendo la red de acequias

de este canal meridional por tramos, terminándose el último de ellos en 1956. En 1949 se inauguró la presa de la Fuente del Azufre, que alimenta a esta infraestructura hidráulica. La creación de todo este complejo sistema de regadío se realizó gracias a un gran desembolso económico puesto que conllevó, durante un periodo bastante prolongado de tiempo, la construcción de dos embalses (Fuente del Azufre y el de Bárcena), de varios canales de derivación, la anegación de dos poblaciones y la construcción de varios pueblos de colonización y, por último, de una densa red de acequias que nutren de agua a las parcelas agrícolas (FERNÁNDEZ & al., 2010, p.160).

Todo este esfuerzo quedó plasmado en un espacio productivo de eminente importancia que se ha visto afectado en las últimas décadas por una fuerte presión edificatoria debido a la construcción de obras de todo tipo, especialmente residenciales que siguen los caminos rurales y linderos (ALONSO, 2011) (FIG. 7). Las primeras edificaciones son fácilmente observables en las imágenes aéreas del "Vuelo Americano" de 1956/57, pero fue en el transcurso de las décadas siguientes cuando el proceso se generalizó, en especial desde que la propia legislación urbanística favoreció este hecho, como bien se quejaba el arquitecto municipal de la ciudad con respecto al Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de 1988 (URIARTE, 1997, p. 252). En este plan se permitía la construcción en Suelo No Urbanizable en los grados 1º y 2º sobre parcelas de solamente 2500 m² (Ayuntamiento de Ponferrada, 1989)

En la práctica, esta circunstancia dio carta blanca para la construcción de viviendas en parcelas de regadío y la situación, veinte años después, se ha tornado incluso peor con el nuevo PGOU de 2007. La nueva normativa aprobada no solo ha disminuido la extensión de parcela mínima, que ha quedado establecida en 1600 m², sino que, además, toda esta gran superficie de regadío ha sido clasificada como Suelo Rústico Común cuando debería haberlo sido como Suelo Rústico de Especial Protección. Como pasó antaño con las Huertas del Sacramento y La Granja, parece que el regadío en Ponferrada está destinado a su desaparición.

La Confederación Hidrográfica del Norte ya advertía, a finales del siglo pasado, de algunos de los problemas de la agricultura en los terrenos regados por el Canal Bajo del Bierzo.



FIG. 7/ **La dispersión urbana en los barrios de Cuatrovientos, Flores del Sil y La Placa**

Fuente: Plan Nacional de Ortofotografía Aérea, PNOA (2017) e Instituto Geográfico Nacional (IGN)

Entre los destacados se mencionan la excesiva parcelación del suelo, unos precios de venta altos asociados a la práctica especulativa que dificultan las ventas, la existencia de muchos terrenos baldíos a causa del abandono de sus dueños o la caída del precio de lo cultivado, una superficie demasiado atomizada y la existencia de una densa red de regueros obsoleta y con numerosas fugas, que atraviesan muchas parcelas y son fuente continua de conflictos, y el empleo de un sistema de riego a pie que provoca un consumo excesivo de agua por hectárea⁸.

Las comunidades de regantes en estas zonas parece que tomarán medidas para paliar esta situación. Después de muchas discusiones y proyectos en los últimos años, se acometerá la mejora estructural de las infraestructuras del Canal Bajo del Bierzo para modernizarlas, al igual que se ha hecho en comarcas cercanas como El Páramo, con bastante éxito. Ahora bien, actuar sobre estos espacios productivos de la ciudad se torna bastante complejo, dado que una buena modernización del regadío también pasaría por un complejo proceso de concentración parcelaria que acabase con el problema de la atomización existente, especialmente allí donde existe un importante número de edificaciones residenciales. Difícilmente podrá acometerse una operación de este calado de manera efectiva si no se actúa sobre los problemas señalados anteriormente, que afectan a estos importantes terrenos agrícolas de regadío en los que se han empleado tantos recursos. Si no se actúa con celeridad, es cuestión de tiempo que se incremente la extensión de los barbechos sociales sobre éstas fértiles y productivas tierras de labor.

4. Conclusiones

Llegados a este punto, podemos establecer que el estudio de las actuaciones analizadas en las páginas anteriores nos lleva a afirmar que, en su mayor parte, tienden a la sostenibilidad urbana en relación con el modelo de los tres pilares (ambiental, social y económico). De esta manera comprobamos que las mejoras ambientales han sido notables, tanto en la recuperación de la fachada fluvial

(bosque de ribera y calidad de sus aguas), como en la reducción de la contaminación acústica y atmosférica (reducción del tráfico en las áreas central e histórica), en la eliminación de las numerosas escombrecas (entre las que destaca la Montaña de Carbón) o la recuperación de viejas instalaciones industriales.

Estas circunstancias también han repercutido en cuestiones de índole social. Los ponferradinos han visto ampliada la extensión de espacios verdes (renaturalización de su fachada fluvial), se han recuperado importantes espacios de relación social (peatonalizaciones y espacios de coexistencia), se ha facilitado el acceso entre las partes alta y baja de la ciudad a la población con mayores problemas de movilidad, se ha superado el modelo de ciudad polinuclear -que dividía a los diferentes barrios- gracias al cosido de la trama urbana sobre los antiguos terrenos de la MSP y se ha revitalizado la economía del casco antiguo y de las calles peatonalizadas, entre otras cuestiones.

Cumplir con los criterios de sostenibilidad establecidos por el modelo de los tres pilares parece bastante sencillo desde un punto de vista cualitativo. En la práctica, la mayor parte de las actuaciones analizadas cumplen con mejoras en cada uno de los ámbitos establecidos y, por lo tanto, debemos admitir que tienden a la sostenibilidad. El empleo del método de los tres pilares nos puede dar una imagen somera, quizás excesivamente sencilla de un problema tan complejo, especialmente si partimos de la base de que nuestras ciudades y el estilo de vida imperante en ellas son claramente insostenibles. Mediante su aplicación no podemos establecer fehacientemente cuán sostenibles son o dejan de ser estas actuaciones, para lo cual necesitaríamos valoraciones de tipo cuantitativo cuya obtención se torna muy complicada, como lo es la inherente complejidad del estudio del fenómeno urbano.

Pero es cierto que la transformación experimentada por la ciudad de Ponferrada en las últimas décadas ha incidido de manera notable en su recuperación física, funcional y estética. Para sus habitantes quedan atrás los tiempos de escasez de equipamientos y

⁸ Estas características aparecen en el Anejo nº 4, Tomo III de Plan Hidrológico Norte I, elaborado por la Confederación Hidrográfica del Norte en 1997 (<https://www.chminosil.es>).

El consumo de agua con el sistema de riego a pie consume más de 20000 m³ por ha, cuando las necesidades teóricas están entre los 5500/4000 m³.

de espacios públicos de relación social, de convivencia, con importantes problemas de tipo ambiental y de accesibilidad o el fin de la degradación de su casco histórico. Todo ello ha permitido que la ciudad actual se disfrute y no se padezca, aunque aún queda mucho camino por recorrer en el seno del paradigma de la sostenibilidad urbana. Las ciudades son en sí mismas centros económicos de primer orden, son grandes bolsas generadoras de empleo. La superación y abandono de las viejas actividades económicas deben dar cabida a unas nuevas que frenen la continua sangría migratoria de los jóvenes ponferradinos y bercianos hacia ciudades con mayor dinamismo, y se frene así el fuerte proceso de envejecimiento al que está abocada su población en los próximos lustros si su actual situación no se revierte. Hacer de la ciudad un espacio más habitable, más amable con sus habitantes permanentes y temporales es un gran cambio para la ciudad, pero a esos mismos habitantes se les debe ofrecer la posibilidad de desarrollar el resto de sus roles vitales y sociales, especialmente el laboral, por lo que esta cuestión se ha convertido en el principal asunto a abordar en el futuro inmediato de la ciudad, y como capital comarcal, también en el resto de El Bierzo.

5. Bibliografía

- ALONSO, J.L. (1984): *El proceso urbano de Ponferrada*, Salamanca, España, Gráficas Alonso.
- ____ (2004): Ponferrada: práctica urbana y liberación de los terrenos de la industria minera. ¿De la fragmentación física a la social? *Ería*, (63), 35-52.
- ____ (2011): Planificación y práctica urbana en la ciudad de Ponferrada: El PGOU 2007. *Ciudad Y Territorio. Estudios Territoriales*, (167), 131-151.
- AYUNTAMIENTO DE PONFERRADA (1989): *Normas Urbanísticas*, PGOU.
- BENITO, P. (2010): Industria y patrimonialización del paisaje urbano: la reutilización de las viejas fábricas. En C. CORNEJO & J. MORÁN & J. PRADA (COORDS.), *Ciudad, territorio y paisaje: reflexiones para un debate multidisciplinar* (pp. 354-366), Madrid, España, Compañía Española de Reografía.
- ____ & LÓPEZ A. (2008): Patrimonio industrial y nuevas perspectivas funcionales para las ciudades en reestructuración. *Estudios Geográficos*, 69(264), 23-50.
- COUREL, J.A. & DEL REGUERO, V. (2018): *El tiempo de la minero*, Meres, España, Piélagos del Moro Ediciones.
- FERNÁNDEZ, M. & FERNÁNDEZ, A. & FERNÁNDEZ, G. & FERNÁNDEZ, J.R. (2010): El sistema de regadío en El Bierzo. *Ería*, (82), 159-169.
- GONZÁLEZ, M.J. (2006): La Sostenibilidad de los Centros Históricos en los Albores del Siglo XXI. *Anales de Geografía*, (26), 49-63.
- JUARISTI, J. (2000): Sistemas urbanos y ciudades medias en el arco Atlántico. En C. BELLET & J.M. LLOP (EDS.), *Ciudades intermedias: Urbanización y sostenibilidad* (pp. 143-167), Lérida, España, Ed. Milenio.
- LARRINAGA, C. (2011): Regeneración urbanística y nuevas opciones turísticas de las ciudades post-industriales: el caso de Bilbao. *TsT: Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, (21), 53-86.
- LÓPEZ-TRIGAL, L. (1989): Los problemas urbanos en las ciudades leonesas. *Estudios Geográficos*, (196), 381-407.
- MORENO, S. & GONZÁLEZ, F.J. & GÓMEZ, A. (2014): La regeneración urbana en España: Revisión crítica para un estudio de caso de regeneración sostenible. *Revista de Arquitectura*, 19(27), 6-14.
- PELLICER, F. & BARRAO, S. & LÓPEZ-ÁLVAREZ, M. (2021): Estrategia integrada para la recuperación de tramos fluviales urbanos. El caso del río Piles en Gijón compatible con usos deportivos. *Geographycalia*, (73), 213-242.
- PÉREZ, A. & GONZÁLEZ, V. (1996): *Álbum del Bierzo*, Salamanca, España, Junta de Castilla y León.
- RELEA, C.E. (2002a): Ponferrada y el río Sil: el reencuentro de una ciudad con su origen. En L. LÓPEZ-TRIGAL & C.E. RELEA & J. SOMOZA (COORDS.), *La ciudad: nuevos procesos, nuevas respuestas*, Actas del VI Coloquio de Geografía Urbana (pp. 287-295), León, España, Universidad de León.
- ____ (2002b): *Estructura y procesos urbanos en la ciudad de Ponferrada (1984-2002)* [Trabajo de investigación inédito], León, España, Universidad de León.
- RUEDA, S. (2012): *Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información*, Madrid, España, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- RUANO, M. (2000): *Ecourbanos. Entornos urbanos sostenibles: 60 proyectos*. Barcelona, España, Editorial Gustavo Gili S.A.
- ____ (DIR.) (s.f.): *Certificación del urbanismo ecológico*. Ministerio de Fomento y Agencia de Ecología Urbana de Barcelona. http://www.bcnecologia.net/sites/default/files/publicaciones/docs/certificacion_del_urbanismo_ecologico.pdf
- SUÁREZ, J. & VILANOVA, A. (2013): La rehabilitación del conjunto de la central térmica de la MSP en Ponferrada (León): reconocimiento de los valores patrimoniales de un paisaje industrial singular. *LIÑO, Revista Anual de Historia del Arte*, (19), 123-131.
- TOMÉ, S. (1997): *León, los ríos en el paisaje urbano*, Oviedo, España, Universidad de Oviedo.
- ____ (2002): Ponferrada: las ciudades en reconversión minera. *Ería*, (57), 79-90.

- ____ (2010): Langreo, Mieres, Ponferrada, Puertollano: cambios funcionales y morfológicos en ciudades minero industriales. *Scripta Nova*, 14(336). <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-336.htm>
- TROITIÑO, M.A. (1998): Turismo y desarrollo sostenible en ciudades históricas. *Ería*, (47), 211-227.
- URIARTE, P. (1997): Problemas y soluciones del planeamiento urbano de Ponferrada. En L. LÓPEZ-TRIGAL (DIR.), *El planeamiento urbano y estratégico*, II Jornadas de Estudios y Debate Urbanos (pp.247-258), León, España, Universidad de León.

6. Listado de Acrónimos/Siglas

CIUDEN	Ciudad de la Energía
ENDESA	Empresa Nacional de Electricidad
IES	Instituto de Educación Secundaria
IGN	Instituto Geográfico Nacional
IMSA	Inmobiliaria Minero S.A.
MSP	Minero Siderúrgica de Ponferrada
PAU	Plan de Actuación Urbanística
PECH	Plan Especial del Conjunto Histórico
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PNOA	Plan Nacional de Ortofotografía Aérea
PONGESUR	Ponferrada Gestión Urbanística S.A.
PP	Plan Parcial
SUD	Suelo Urbanizable Delimitado
UE	Unión Europea

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, N° 214, invierno 2022

Págs. 947-968

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.214.8>

CC BY-NC-ND



Quito, entre lo urbano y lo industrial: los poderes fácticos en la ciudad ocupada

Mauricio Gorky GÓMEZ-DÍAZ

Profesor de la Universidad Central del Ecuador
Facultad de Ciencias Biológicas. Doctorando en la Universidad de Guadalajara

Resumen: Este estudio analiza cómo han actuado los poderes oficiales y los poderes fácticos en las zonas urbano-industriales al norte y sur de Quito durante las últimas décadas bajo el esquema tanto del modelo neoliberal como del socialismo del siglo XXI en Ecuador. Se utilizan como categorías teóricas de análisis la ciudad simultánea y la ciudad ocupada para evidenciar cómo los procesos industriales configuran y determinan el habitar y el hacer ciudadanía. Se realiza un recorrido teórico conceptual, jurídico-contextual y se analizan en el territorio las dinámicas que subyacen a lo industrial en lo urbano y viceversa; se evidencia cómo lo fáctico actúa de hecho en las relaciones e interacción con los pobladores y en los conflictos socioambientales y en la calidad de vida, que son provocados por la incompatibilidad del uso del suelo urbano y por la existencia de intereses marcadamente diferentes.

Palabras clave: Poderes fácticos; Ciudad simultánea; Ciudad ocupada; Urbano-industrial.

Quito, between the urban and the industrial: the factual powers in the occupied city

Abstract: This study analyzes how official and factual powers have acted upon urban-industrial zones in the north and south of Quito in the last decades both under the neoliberal, and under the 21st century socialism models in Ecuador. The “simultaneous city” and the “occupied city” are used as theoretical categories of analysis in order to make evident how industrial processes configure and

Recibido: 27.12.2021; Revisado: 16.06.2022

Correo electrónico: mggomez@uce.edu.ec; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6241-8395>

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

determine dwelling and citizenship. A theoretical-conceptual, juridical-contextual route is performed, followed by an analysis in the territory the dynamics which underlie the industrial in the urban, and vice versa. This analysis showed how the factual act upon the relationships and interactions with inhabitants, in the socio-environmental conflicts, and in the quality of life, which are provoked by the incompatibility in urban land use due to the existence of clearly different interests.

Keywords: Factual powers; Simultaneous city; Occupied city; Urban-industrial.

1. Introducción: los escenarios de la ciudad

El crecimiento de las grandes ciudades en América Latina a partir de la década de los años setenta, implicó necesariamente el crecimiento y expansión tanto de las zonas industriales como de los sectores urbanos y de la población. En el caso del Ecuador la transición de la estrategia de desarrollo conocida como industrialización sustitutiva de importaciones (modelo ISI) hacia un proceso desbordado y desordenado de industrialización, coincidió también con la implementación del modelo neoliberal; la larga y triste noche neoliberal (CORREA, 2012), como modelo de desarrollo, que fue el escenario histórico, social, político y económico en el que crecieron las ciudades y se convirtieron en ciudades consolidadas, difusas, contemporáneas a la vez.

En el caso del Ecuador, el modelo ISI, implementado durante la década de los años setenta por las dictaduras militares (1963 – 1979), buscó impulsar los procesos productivos bajo el enfoque desarrollista de las Naciones Unidas a través de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y de organismos financieros internacionales. Posteriormente, con el fin de las dictaduras militares y el retorno al sistema democrático; así como, con la promulgación de la Constitución de 1979, se implementó en el país el modelo neoliberal a través de gobiernos socialdemócratas, socialcristianos y gobiernos populistas alineados abiertamente con tendencias de centro-derecha y con los principales grupos económicos del país. Por otra parte, en el período 2008-2017 durante el gobierno de Rafael Correa Delgado y la revolución ciudadana, se implementó el socialismo del siglo XXI como modelo de desarrollo, diametralmente contraria a las lógicas del neoliberalismo; finalmente, desde el año 2017 hasta la actualidad, el país retornó abiertamente al esquema neoliberal.

En este contexto, el significado histórico y social de las ciudades, así como todas las adjetivaciones posibles, están determinadas por la forma en que vive la sociedad y la manera en

que ocurren todos los fenómenos relacionados: el uso del derecho a la ciudad, el ejercicio de la ciudadanía, la satisfacción de necesidades, el habitar como hecho tanto individual, familiar y colectivo como proceso sociocultural y económico; el acceso a la vivienda y a recursos, la construcción de identidad, el uso del suelo, el ejercicio de la vecindad, son componentes de la ciudad multidimensional como lo define (BORJA, 2019) y que implica la existencia de una organización política descentralizada y participativa; pero que a la vez, es también la ciudad difusa, en donde la gente pierde referentes y no logra encontrarse en el mismo tiempo y lugar (CARRIÓN, 2008); o como la ciudad vallada, ciudades que se han convertido en “enclaves y urbanizaciones para ricos junto a una floreciente seguridad privada...” (SMITH, 2013, p.24).

Para contextualizar o caracterizar la ciudad actual en los países no desarrollados, también son posibles múltiples concepciones complementarias como ciudad simultánea, que lo asume como “el espacio generador y de vertebración funcional, de la vida cotidiana de sus habitantes a través de un entramado de espacios. [...] lugar donde se mezclan y funden los individuos...” (GONZÁLEZ & PÉREZ, 2018, p. 75); se puede mirar también a la ciudad como ciudad segregada y también como ciudad paralela en donde, “la gente suele solaparse pero no realmente encontrarse” (JIRÓN & LANGE & BERTRAND, 2010, p. 30); y, puede también ser identificada como ciudad múltiple, en donde, la “sociedad se ha ido diversificando y complejizando... producto de viejos y nuevos procesos de segregación...” (DE MATTOS, 2010, p. 98).

Complementariamente, la magnitud y la naturaleza de los procesos de crecimiento urbano implicado con el crecimiento industrial, ha originado otro tipo de fenómenos vinculados a lo poblacional y territorial; la presencia de bordes y el surgimiento de desbordes, las resultantes conurbaciones urbanas y a veces culturales y poblacionales; la existencia de imaginarios como aspiraciones reales, pero también como utopías y heteropías; y los efectos, que por regla general, se desprenden del modelo neoliberal y se

expresan tanto en lo político y económico como en lo social e incluso en lo cultural generando exclusión, segregación, degradación, discriminación. Al mirar la ciudad desde estas perspectivas, entonces también es posible hablar de ciudades excluyentes, ciudades segregadoras, discriminantes, entre otros.

De ahí la necesidad de estudiar los procesos y fenómenos concomitantes con el desarrollo y la metamorfosis de la ciudad, así como con la presencia de lo industrial en sectores o territorios urbanos, al igual que todos los fenómenos sociales, políticos y económicos del mundo contemporáneo se encuentran atravesados obligatoriamente por el poder como hecho y como fenómeno socio-histórico, socio-económico, socio-cultural, político-económico, socio-político. El poder responde y/o corresponde tanto al momento histórico como al modelo de desarrollo vigente.

En la sociedad actual, así como en la ciudad contemporánea, simultánea, difusa, consolidada u otras, concurren diacrónicamente tanto el poder oficial en todas sus formas, dimensiones y complejidades, como todas las demás formas no oficiales de poder. En la convergencia de estas dos lógicas de poder, es necesario analizar la ciudad en general y la ciudad industrial de manera específica; el derecho a la ciudad desde diferentes perspectivas que puede generar el poder; el ejercicio de la ciudadanía y la vecindad desde las lógicas del poder, la exclusión y la marginalidad como resultados del poder; la existencia de imaginarios dentro del poder y fuera del poder, la construcción de políticas públicas como detentores del poder y la existencia de ciudadanías sin poder; analizar las ciudades rebeldes en los contextos del poder como lo plantea (HARVEY, 2012) las ciudades como el centro de la lucha de clases.

En este trabajo se analiza la forma en que existen y se ejercen los poderes fácticos en los procesos relacionados con el crecimiento y desarrollo de las zonas urbano – industriales en Quito como capital del Ecuador, bajo la dinámica del neoliberalismo como modelo político y económico vigente en general desde la década de los ochenta hasta la actualidad, con un período intermedio denominado del socialismo del siglo XXI, entre los años 2007 – 2017. En consecuencia, el objetivo de este trabajo es reflexionar sobre las formas en que han actuado tanto los poderes fácticos como los poderes oficiales y las lógicas que subyacen al crecimiento de la ciudad.

1.1. Área de estudio, la expansión urbana de Quito

La ciudad de Quito se encuentra localizada dentro del Callejón interandino, que es el sistema montañoso que configura longitudinalmente la ciudad en el sentido norte-sur y hace que sea imposible su crecimiento hacia el este o el occidente por corresponder a zonas montañosas (FIG. 1).

El crecimiento urbano y los procesos de conurbación que ocurrieron desde la década de los años setenta, provocaron que la mancha urbana alcance y sobrepase de manera total los territorios que antes eran zonas rurales y correspondían a zonas fragmentadas ocupadas por industrias territorialmente dispersas; en la actualidad corresponden a doce kilómetros aproximadamente hacia el sur de la ciudad y dos zonas en el norte de aproximadamente siete kilómetros cada una (FIG. 1).

Como parte del proceso de expansión de la mancha urbana, ocurrieron progresivos desbordes territoriales y poblacionales, que pusieron en evidencia tanto una violenta, como acelerada explosión demográfica y urbana, que fueron el resultado de una profunda crisis socioeconómica que trajo consigo el modelo neoliberal y que también provocó un rápido proceso de empobrecimiento de grandes sectores sociales urbanos y campesinos, desempleo y migración del campo a la ciudad, delincuencia, entre otros.

El crecimiento urbano desde los años setenta, produjo una ciudad difusa, que se caracterizó fundamentalmente por el surgimiento de nuevas zonas suburbanas de marginalidad y exclusión conectadas con sectores fabriles o industriales. Entre las formas más usuales de poblamiento de dichos territorios, estuvieron los asentamientos de hecho o invasiones poblacionales, ligadas incluso el tráfico de tierras; y, el comercio de suelos lotizados de grandes haciendas privadas invadidas y apropiadas.

Los poderes fácticos en el territorio, es decir en las zonas urbano-industriales: el capital industrial, las fábricas, los grupos económicos, detonaron momentos y procesos de crecimiento urbano y de expansión de la mancha urbana; se generó la ilusión del amplio requerimiento de mano de obra, la creación de barrios obreros que provocaron marginalidad y tugurización.

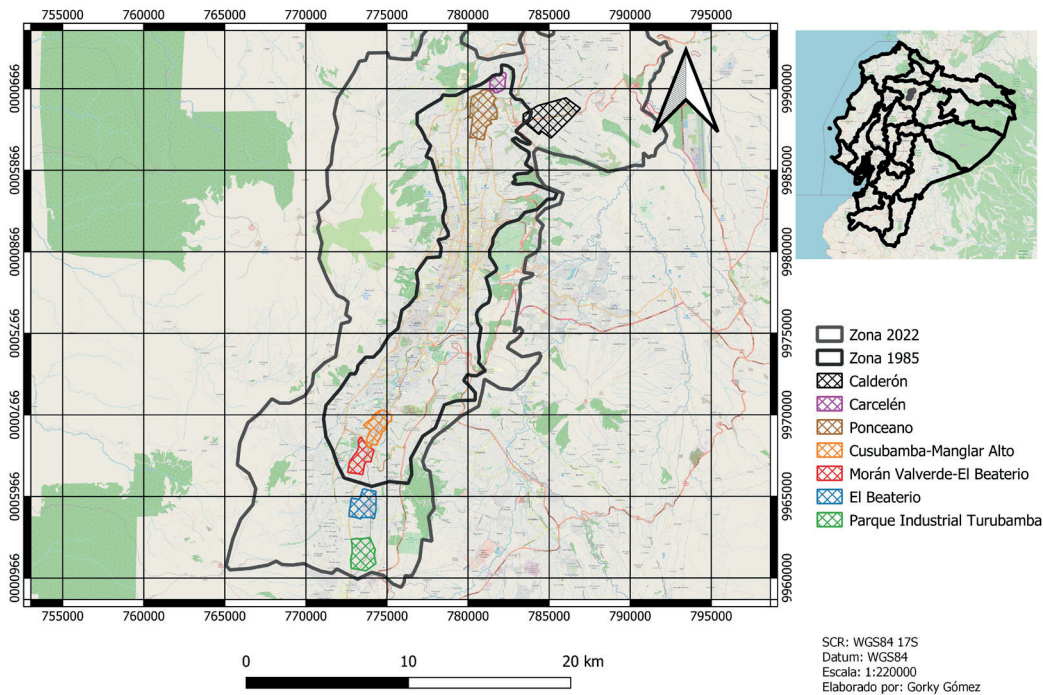


FIG. 1/ Plano general de Quito 1985–2022, Zonas urbano-industriales al sur y norte de Quito

Fuente: Elaboración propia

2. La naturaleza del poder y el factum en el territorio

El crecimiento de las zonas industriales en la ciudad de Quito desde los años sesenta, en principio estuvo supeditado a la dinámica del modelo ISI e inmediatamente fue sustituido por el período y el modelo neoliberal de los años ochenta y noventa hasta la actualidad, fue el esquema bajo el cual, en casi toda América Latina, creció y mutó la que hoy llamamos ciudad contemporánea, simultánea, consolidada desde unas lógicas; y difusa desde otras; sin embargo, desde cualquier adjetivación-comprensión que utilicemos para calificar o describir a la ciudad, igual nos estaremos refiriendo a la misma historia, población, territorio y complejidad que se instauró bajo el dominio neoliberal y sus poderes oficiales o no.

En el contexto planteado, al analizar el significado del poder en lo relacionado con la ciudad y la industria como procesos superpuestos, a veces enfrentados, acoplados o incluso

colapsados y silenciados, se deben reconocer distintas connotaciones; se podría mirar el poder desde el Estado y referirse simultáneamente al poder público o al poder central que es ejercido por autoridades legitimadas por los mismos parámetros que legitiman el poder y sus formas de actuación, que en definitiva se convierten en reglas sociales o socialmente válidas; lo que automáticamente determina además, para bien o para mal, para unos u otros intereses, ¿qué es legítimo? y ¿qué no lo es?; y, ¿desde qué concepciones se lo legitima o se lo deslegitima?

Sobre el poder del Estado, en lo relativo a la territorialidad del poder, David Harvey, en su libro: Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo, afirma que:

“La lógica que corresponde a la territorialidad del poder estatal es muy diferente de la lógica del capital. El Estado está interesado, entre otras cosas, en la acumulación de riqueza y poder sobre una base territorial y Adam Smith exhortó inspiradamente a los hombres de Estado persuadiéndoles de que la mejor forma de hacerlo era

liberar y racionalizar las fuerzas del capital y el libre mercado dentro de su territorio y abrir sus puertas al libre comercio” (HARVEY, 2014, p. 158).

Por su parte (CORTI & BORJA, 2018, p. 38), plantean que “El Estado en nombre del derecho condena preventivamente a los portadores del derecho a tener derechos. Los ciudadanos quedan de facto despojados del derecho de expresar su voluntad política de cambio, de alternativa”.

“La ciudadanía en sentido restrictivo o formal es estática, está regulada por un poder, el Estado, que de facto está por encima de la voluntad popular... También es cierto e importante que la ciudadanía integra en su conciencia derechos no contemplados o no efectivos, pero que las mayorías sociales pueden considerar derechos legítimos, como poder ejercer o acceder al empleo, o la renta mínima, la vivienda, el transporte público, la energía, el agua, la pensión o jubilación, la pureza del aire o los derechos de las minorías, la protección social...” (CORTI & BORJA, 2018, p. 42).

El desarrollo de lo industrial en lo urbano y viceversa estuvo determinado, en primera instancia, por la capacidad y la naturaleza del poder económico, o poder fáctico, que bajo la forma de capital financiero y/o de capital industrial, realizó inversiones millonarias para el levantamiento de zonas industriales, que incluyeron: desde la modificación del uso del suelo hasta el levantamiento de grandes edificaciones, adquisición de maquinaria y tecnología, implementación de sistemas y cadenas de producción; instalación de sistemas o “no sistemas” de eliminación de desechos: residuos, fluidos, emanaciones; construcción de infraestructura para vialidad, adquisición de vehículos o transporte para personas, materia prima y productos, entre otros.

En segundo lugar el ejercicio del poder oficial o del poder de derecho a través del Estado en cualquiera de sus formas directas, descentralizadas, incluso desreguladas para la configuración jurídica relativa a lo industrial en lo urbano y viceversa; leyes, reglamentos y ordenanzas que, en lo sustancial y conveniente, regularon, regulan y desregulan procesos relativos a: constitución y funcionamiento de empresas, compañías, corporaciones; promulgación de políticas tributarias y arancelarias; sistemas legales para el funcionamiento del libre mercado y del libre comercio, esencia del modelo neoliberal; sistemas comerciales y contables relacionados con la compra-venta de materia prima, productos y servicios; realización u omisión de estudios ambientales y de impactos; leyes para la distribución y reparto o no de ganancias y beneficios.

En tercer lugar, el desarrollo de lo industrial en lo urbano y viceversa, desde la lógica neoliberal es ejercido tanto por el poder oficial del Estado, como por el *factum* o poder fáctico, que actúan sosteniendo y “legalizando” unas relaciones sociales de producción basadas en la explotación de los trabajadores; confluyen aquí las dos formas de poder, tanto lo oficial como lo fáctico operan en la compra – venta y contratación de mano de obra, promulgación de políticas laborales que precarizan el trabajo.

En cuarto lugar, en la relación de lo industrial con lo urbano, es evidente el uso del poder fáctico; la existencia de una o muchas fábricas en las zonas urbanas, implica la imposición automática de dinámicas industriales a los pobladores en general: la sola presencia física de la fábrica en el barrio, irrumpe en el paisaje urbano e impone dinámicas, comportamientos, rutinas urbanas de los ciudadanos: el usual amurallamiento, la existencia de zonas, cámaras y garitas de seguridad condicionan el uso del espacio público; las fábricas en los barrios, condicionan la movilidad vehicular y peatonal de la ciudadanía, porque se impone la circulación vehicular industrial de carga, descarga, comercialización y transporte de materia prima y de productos.

En quinto lugar, también son elementos directamente relacionados con el ejercicio del poder, tanto oficial como fáctico, la generación de fallos o externalidades de lo industrial en lo urbano y viceversa; que implican la existencia de mecanismos regulados y desregulados para la movilidad o fuga y expatriación de capital industrial y financiero a paraísos fiscales, extremadamente frecuentes en América Latina. Son fallos también la generación de impactos sociales que van desde la creación de la marginalidad y la exclusión hasta la demarcación territorial para el ser ciudad, el habitar, el vivir y el convivir; el contar con derechos respecto de la ciudad que también lo son sobre lo social y la cultura. Finalmente, las externalidades se expresan también como impactos a los sistemas y servicios ecológicos o como impactos ambientales regulados o desregulados por el poder oficial del Estado y/o por las dinámicas propias de lo industrial.

3. Metodología

Para analizar la manera en que los poderes oficiales y/o los poderes fácticos han actuado o no, en la dinámica y los conflictos que se crean en torno al territorio, al uso del suelo urbano-industrial, la habitabilidad, el derecho a la ciudad, los conflictos socioambientales, el hacer ciudadanía y vecindad

en las zonas o polígonos industriales en que lo urbano y lo industrial confluyen territorial y socialmente, se trabajó con una metodología mixta, que desde una perspectiva amplia, buscó identificar los elementos que subyacen a esta dinámica de complejidad desde un enfoque cualitativo.

Para el efecto y como primera fase, se realizó un análisis documental profundo de la estructura y marco legal existente en el Ecuador a nivel nacional a partir de las disposiciones constitucionales que estuvieron contenidas en: la Constitución Política de 1979¹; la Constitución Política de 1998²; y, la Constitución vigente, del año 2008³; qué, consecutivamente representaron y representan tres momentos recientes del desarrollo nacional, profundamente diferentes entre sí.

La segunda fase del proceso de investigación correspondió al estudio de la estructura legal existente en la ciudad desde la década de los años setenta hasta la actualidad; se procesaron y analizaron 33 ordenanzas del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) relacionadas, tanto con el crecimiento y desarrollo de la ciudad, como con lo urbano, los polígonos industriales, el uso del suelo urbano y temas ambientales relacionados.

El estudio de la normativa legal tuvo como finalidad identificar criterios, enfoques y determinaciones jurídicas relacionadas con la planificación urbana y el crecimiento de la ciudad a la luz de los modelos de desarrollo que estuvieron vigentes; también tuvo el propósito de identificar elementos que evidencien los niveles de gestión política, urbana y territorial aplicados en Quito, para caracterizar la ciudad y su desarrollo a lo largo de la historia reciente; y, entender Quito en el contexto urbano-industrial como ciudad consolidada, difusa, simultánea, contemporánea, ocupada, a la vez.

Para el estudio de la estructura jurídica del país y de Quito, se realizó análisis de contenido categorial, aplicable en general a las tres constituciones analizadas: economía, funciones de la economía, competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), derecho a la vivienda, naturaleza y medio ambiente, educación, ciencia y tecnología, funciones del

capital financiero; a nivel de ordenanzas de la ciudad se analizaron como categorías: planificación territorial y/o urbana, uso de suelo urbano, equipamientos, aspectos relacionados con lo industrial, movilidad, ecosistemas y, aspectos socio-poblacionales.

Complementariamente, desde una lógica cualitativa, se realizaron entrevistas en profundidad a funcionarios clave (codificados como EFC) del Municipio Metropolitano de Quito (MMQ) y del Ministerio de Industrias (MI), a dirigentes de dos coordinadoras de barrios (codificados como EDCB), cada una aglutina alrededor de veinte barrios, y a pobladores de zonas urbano-industriales (codificados como EP); las entrevistas permitieron generar información y recuperar criterios técnicos y percepciones sobre la relación existente entre lo industrial y lo urbano.

Dentro de la misma lógica, se realizó investigación de campo en siete zonas urbano-industriales de Quito, localizadas tres en el norte y cuatro en el sur de Quito, para identificar hechos y contextos que caracterizan las dinámicas de lo industrial en lo urbano y viceversa, considerando que estas zonas se constituyen en tejidos urbanos que se encuentran condicionados o determinados por la presencia industrial y por los procesos productivos que generan; que a la vez, resultan consonantes o disonantes frente a las realidades y requerimientos de la población así como al modo de habitar, hacer ciudadanía y vecindad.

4. Resultados

4.1. Lo urbano-industrial en la lógica constitucional: entre lo oficial y el facto

En la historia reciente del Ecuador, desde el retorno al sistema democrático en 1979, hasta la actualidad, ha existido un profundo y hasta violento proceso de transiciones socio-económicas entre el neoliberalismo, socialismo del siglo XXI y el retorno al modelo neoliberal que prevalece

¹ Fue la Constitución del Ecuador a través de la cual el país retornó a la vida democrática luego del período de dictaduras militares (1963 – 1979) y de la ejecución del Plan Cóndor en América Latina.

² La Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, fue la que consolidó el proceso político-económico abiertamente neoliberal, a través de la cual, el Estado reguló y desreguló procesos económicos que atravesaron por

mecanismos de privatización de empresas públicas y que terminó llevando al país al congelamiento y posterior feriado bancario de 1999 y al proceso de dolarización de la economía en el año 2000.

³ La Constitución del año 2008, propuso el Buen Vivir o Sumak Kawsay a partir de la revolución ciudadana y se alineó con el Socialismo del Siglo XXI, propuesto por el Ec. Rafael Correa.

y está en vigencia en el país. En el transcurso de los últimos cuarenta y dos años, han estado vigentes tres constituciones, que han refrendado tres momentos históricos distintos, y dos enfoques profundamente opuestos.

4.1.1. Del esquema neoliberal al socialismo del siglo XXI

En la consecutiva vigencia de las constituciones de 1979⁴, 1998 y 2008, han estado implícitas las concepciones generales sobre los modelos de desarrollo implementados en el país; sobre el Estado en sí mismo y sobre los roles que éste debía o debe cumplir históricamente; también han estado implícitas las formas en que se ha asumido y ejercido el poder oficial; así como las concepciones generales respecto del desarrollo, lo industrial, lo urbano, la ciudad y la sustentabilidad.

Desde este conjunto de elementos, se ha analizado el ejercicio tanto del poder oficial, como la forma en que surgen, se articulan y actúan los poderes fácticos en el territorio, al que estamos llamando territorio ocupado, precisamente porque las interrelaciones, interacciones e interdependencias que se crean en la sociedad, están determinadas por el poder que se instaura y ejerce sobre la dinámica poblacional urbana, sobre el ser ciudadano y el hacer ciudadanía, sobre la vida cotidiana dentro de los polígonos urbano-industriales.

Se ha analizado el marco constitucional a partir de dos enfoques teórico-conceptuales que permiten abordar dinámicamente la lógica del poder; en el primer caso, a partir del planteamiento que lo define como “la capacidad relacional que permite a un actor social influir de forma asimétrica en las decisiones de otros actores sociales de modo que se favorezcan la voluntad, los intereses y los valores del actor que tienen el poder” (CASTELLS, 2009, p. 33); y por otra parte, desde la perspectiva de Bourdieu quien asume al Estado como un poder reconocido y validado por el consenso social para definir el bien público; señalando además que, “los poseedores del monopolio del bien público son

también poseedores del monopolio de acceso a los bienes públicos” (BOURDIEU, 2012, p. 109).

Desde estos enfoques, la dinámica del poder, tanto en la política como en la economía y en el territorio, relacionado con lo urbano y lo industrial, es asumido por un alineamiento del sistema político-económico, que representa cada Constitución, con un modelo de desarrollo que incluso define la naturaleza misma del Estado.

En 1979, el retorno al sistema democrático significó la oficialización de una nueva versión de capitalismo en un país subdesarrollado, que declaró, más allá del discurso democrático y de la demagogia, la prevalencia de una “economía de mercado” dentro de la más clásica concepción neoliberal; y, en la Constitución de 1998, cuando el país ingresó de manera absoluta en el esquema neoliberal, se declaró la instauración de un modelo basado en la “economía social de mercado”, que contradictoriamente, a pesar de la demagogia, se convirtió en el escenario de procesos privatizadores y desreguladores; en la misma lógica, dicha Constitución, disponía que el Banco Central del Ecuador podía otorgar créditos de estabilidad y solvencia a las instituciones financieras privadas (salvataje bancario), que a la postre derivó en el feriado y congelamiento bancario de 1999⁵.

Cuando trasladamos este análisis al escenario de lo industrial y lo urbano; también quedan claros los pilares sobre los que ocurrió su crecimiento y expansión; si la naturaleza del Estado ecuatoriano, durante las décadas de los años ochenta, noventa e inicio del siglo XXI, estuvo marcada por la lógica neoliberal, entonces el poder oficial no regulaba de manera puntual lo relacionado con el desarrollo industrial en el territorio urbano, (Figs. 2 y 3) favoreciendo, con la ausencia de regulaciones, los intereses de grupos industriales o grupos de poder en el territorio; en principio, la fábrica o las industrias no tenían normas explícitas, disposiciones legales, parámetros técnicos que cumplir.

A manera de ejemplo, la Ley de Régimen Municipal de Ecuador (1971), únicamente determinaba como función de los municipios, la autorización para el funcionamiento de locales

⁴ La Constitución de 1979, fue elaborada por una comisión *ad-hoc* creada por el gobierno militar y aprobada a través de referéndum; es la única Constitución de la historia reciente del Ecuador, que no fue elaborada por una Asamblea Constituyente.

⁵ El feriado bancario fue la suspensión de actividades bancarias, entre el 8 y 15 de marzo de 1999; derivó en el congelamiento bancario o congelamiento de depósitos bancarios

en sucres (moneda ecuatoriana anterior al dólar) y en dólares, de cuentas de ahorros, corrientes, depósitos a plazo fijo que eran de propiedad de personas naturales o de la ciudadanía en general; significó la mayor confiscación - incautación de dinero o recursos privados en la historia del país; dichos recursos se utilizaron para el denominado salvataje bancario, o la capitalización de bancos privados por un monto superior a los seis mil millones de dólares.

industriales y contemplaba la implantación industrial y residencial en los planes de desarrollo físico cantonal, sin regular nada, de manera específica, sobre la relación o el contexto urbano-industrial y viceversa; sin embargo otorgaba al Concejo Municipal, representante del poder oficial o municipal, la potestad para permitir el uso o usufructo de ríos y lechos de quebradas para la explotación industrial (Ley de Régimen Municipal del Ecuador, 1971).

Al analizar la distribución y jerarquización de competencias sobre lo urbano y territorial, entre el gobierno central y los gobiernos locales o municipios, se puede ver que, en la Constitución de 1979, las regulaciones fueron genéricas e imprecisas y se enfocaron en la descentralización administrativa, funcional y económica; sin asumir, efectivamente, competencias relacionadas con el crecimiento de la ciudad, lo urbano, lo territorial e industrial. La Constitución de 1998, por su parte, promovió la desconcentración y descentralización de los gobiernos locales o seccionales, otorgándoles competencias de autonomía en la gestión territorial y capacidad para legislar a través de ordenanzas, lo que motivó una desordenada aprobación de políticas públicas, que buscaron, esencialmente, normalizar el desorden y la falta de planificación que ocurría en la realidad.

Durante el período del denominado socialismo del siglo XXI (2008–2017), bajo concepciones político-económicas diametralmente antagónicas a las anteriores, se estableció, como modelo de desarrollo, en la Constitución de 2008, una “economía social y solidaria”, fundamentada en el Buen Vivir como paradigma de derechos relativos al ejercicio de la ciudadanía y de la naturaleza; dicha Constitución promovía la inserción estratégica del país en procesos productivos, comerciales y económicos regionales y mundiales a partir de una profunda transformación tanto de la matriz productiva, como de la matriz energética del país; buscaba además, una relación equilibrada y dinámica entre la sociedad, el Estado y el mercado.

En el escenario de lo urbano-industrial, la Constitución del año 2008, en la perspectiva de

“la revolución ciudadana”⁶, creó los GAD y obligó a todos los municipios del país a elaborar planes de desarrollo cantonal y ordenamiento territorial, articulados a las políticas y procesos de planificación del desarrollo local, regional y nacional; de la misma manera, se oficializó como competencia de los GAD la regulación y control sobre el uso y ocupación del suelo, desde la lógica de la sustentabilidad; la construcción y mantenimiento de la vialidad urbana; así como la dotación de infraestructura y equipamientos de salud, educación, espacios públicos, entre otros.

El discurso oficial, del Estado a través del gobierno central, en las constituciones y otras leyes generales, denota la lógica del poder en lo relacionado con lo urbano-industrial, el énfasis del desarrollo y la productividad, la legislación para la industria, que a la postre se convierte en la legislación para los sectores industriales; por otra parte, el modelo de urbanismo, la generalidad de la norma y la ausencia de políticas públicas específicas, también representan la oficialidad del discurso; que en la ciudad ocurra lo que tenga que ocurrir; y, a pesar de todo y de los pobladores, lo industrial tiene que seguir ocurriendo; las normas no cambian la realidad de lo incompatible, solo la legitiman oficialmente y de facto.

El discurso oficial tanto del poder central, como del gobierno municipal durante el período neoliberal, fue en primera instancia, la ausencia de políticas públicas específicas y explícitas sobre la relación de lo urbano-industrial, lo que equivale a decir que su discurso era precisamente la ausencia de un discurso. Sin embargo, al analizar las ordenanzas existentes, se identifica como parte del discurso oficial, lo que está determinado en la norma; a manera de ejemplo, en la Ley de Régimen Municipal (1971) se determinaba que: estaban exentos del pago del impuesto de la alcabala “los aportes de bienes raíces que se efectúen para formar o aumentar el capital de sociedades industriales de capital o de personas...” (Ley de Régimen Municipal del Ecuador, 1971), favoreciendo explícitamente intereses privados.

⁶ El proyecto político iniciado por el gobierno de Rafael Correa Delgado (2008 – 2017), en alineamiento con el socialismo del siglo XXI, caracterizó al proceso como

“revolución ciudadana”, por las concepciones de participación ciudadana en el ejercicio del poder en todos los niveles.

Categorías	Constitución de 1979 Retorno a la democracia Preámbulo del modelo neoliberal	Constitución de 1998 Modelo neoliberal	Constitución de 2008 Socialismo del siglo XXI
Economía	Economía de mercado	Economía social de mercado	Economía social y solidaria
Funciones de la economía	<ul style="list-style-type: none"> Principios de eficiencia y justicia social. Asegurar a los habitantes una existencia digna. Iguales derechos y oportunidades frente a los medios de producción y de consumo. 	<ul style="list-style-type: none"> Modernización del Estado. Crecimiento sustentable de la economía. Nuevo orden jurídico. Inversión nacional y extranjera en iguales condiciones. Mercados competitivos. Libre competencia. Sanción a los monopolios. Infraestructura física. Servicios básicos para el desarrollo. Subsidios a quienes los necesiten. 	<ul style="list-style-type: none"> Buen Vivir. El ser humano como sujeto y fin. Inserción estratégica en la economía mundial. Transformación de la matriz productiva. Producción para la integración regional. Relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado. Evitar monopolios y oligopolios, particularmente en el sector privado. Economía para la interculturalidad y el respeto a las diversidades. Soberanía alimentaria.
Competencias de los gobiernos autónomos descentralizados	<ul style="list-style-type: none"> Desconcentración nacional según circunscripciones. Cada cantón es un municipio. Descentralización administrativa. Autonomía funcional económica y administrativa. Desarrollo armónico del territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> Los gobiernos seccionales contarán con competencias autónomas. Desconcentración y descentralización. Autonomía y facultad legislativa. Participación ciudadana. Control social y rendición de cuentas. 	<ul style="list-style-type: none"> Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Planes de desarrollo cantonal y ordenamiento territorial, articulados a la planificación nacional y local. Regulación y control del uso y ocupación del suelo. Políticas de desarrollo sustentable. Construir y mantener la vitalidad urbana. Infraestructura física y equipamientos de salud, educación, espacios públicos (social, cultural y deportivo). Prevención, protección, extinción de incendios.
Derecho a la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> Por el derecho a la vivienda, los municipios pueden expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo de los centros urbanos. 	<ul style="list-style-type: none"> Programas de vivienda de interés social. 	<ul style="list-style-type: none"> Derecho al hábitat y a la vivienda digna. Programas que articulen: vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano.
Naturaleza y Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> Sanear el medio ambiente de las ciudades y el campo. 	<ul style="list-style-type: none"> Derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Desarrollo sustentable. Preservación de la naturaleza. 	<ul style="list-style-type: none"> Derechos de la naturaleza. Transformación de la matriz energética. Desarrollo sustentable. Convivencia armónica con la naturaleza. Tecnologías ambientalmente limpias. Energías renovables. Manejo de fauna urbana y zonas verdes. Agua como derecho humano. Equilibrio de los ecosistemas. Reducción, reciclaje y tratamiento adecuado de desechos sólidos y líquidos.
Educación, ciencia y tecnología	-	<ul style="list-style-type: none"> Ciencia y tecnología en todos los niveles educativos, para mejorar la productividad. Investigación científica y tecnológica en la Educación Superior acorde con los sectores productivos. 	<ul style="list-style-type: none"> Sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales. Desarrollar tecnología e innovación para la producción.
Funciones del capital financiero	-	<ul style="list-style-type: none"> Créditos de estabilidad y solvencia a las instituciones financieras (privadas). 	<ul style="list-style-type: none"> Actividades financieras son un servicio público. Preservar depósitos. Financiar planes para el desarrollo nacional. Fortalecer la inversión productiva nacional.

Fig. 2/ Aspectos relacionados con lo urbano-industrial en las Constituciones de 1979, 1998 y 2008

Fuente: Elaboración propia a partir de las Constituciones de Ecuador de 1979, 1998 y 2008

4.1.2. El escenario jurídico de Quito, del desorden y la des-regulación al *statu quo* de lo territorial

Dentro de esta misma lógica, es adecuado tener presente la existencia de grupos hegemónicos (GRAMSCI, 2013), se han estructurado y posicionado de tal forma que han impuesto su poder político, económico e incluso territorial y lo han ejercido en nombre de sus propios intereses; han creado en las zonas industriales, una dinámica empresarial y productiva por encima de las demandas e intereses de lo poblacional y urbano.

El Plan Director del Municipio de Quito, promulgado en 1967, fue en la práctica el instrumento legal a través del cual se inició el proceso de expansión industrial en Quito, planteaba una sectorización urbana y clasificaba el suelo residencial según la composición familiar, unifamiliar, bifamiliar o multifamiliar; en lo relacionado con las industrias no se planteaban regulaciones (Fig. 3); El Plan Director de 1973⁷, planteaba por primera vez el crecimiento demográfico, como criterio de planificación de la ciudad y marcaba esencialmente tres parámetros para la expansión de la mancha urbana: a) Ocupación de los extremos norte y sur de la ciudad; b) Ascenso poblacional hacia las gradientes suaves en el entorno montañoso hacia el occidente; y, c) Integración de vivienda, industria y centros de actividad comercial en el sur de la ciudad para consolidar la tendencia de localización industrial.

En la dinámica de hecho, generada durante las décadas de los años setenta, ochenta, convergieron como factores determinantes: 1) La presencia de grupos hegemónicos de derecha y de corte neoliberal en el Estado, tanto en el gobierno central como en el municipio de Quito; 2) Municipio de Quito sin capacidad para la gestión territorial; 3) Estructura legal incompleta, inadecuada, no reguladora y por tanto, cómplice del desorden y del descontrol territorial; 4) Acelerados procesos migratorios del campo a la ciudad; 5) Cambio del uso del suelo al norte y sur de la ciudad, por procesos de conurbación con pequeños poblados, y por transición de usos de suelos rurales agrícolas a urbanos; 6) Surgimiento de invasiones territoriales o asentamientos de hecho; 7) Surgimiento de barrios irregulares, ilegales; 8) Tugurización y exclusión en las zonas periurbanas e industriales.

En la configuración de los grupos de poder, en el período señalado, el Municipio de Quito estuvo:

“Tradicionalmente dirigido por exponentes de los viejos grupos hacendatarios y comerciales, fue paulatinamente “abriéndose” hacia los nuevos actores urbanos ligados a la industria y el comercio de la construcción... dentro de un espíritu de conciliación de las oposiciones secundarias entre el capital productivo y la propiedad territorial, esto es, de promover la consolidación e integración entre la propiedad territorial urbana y el capital financiero, industrial y comercial” (TORRES, 1985, p. 63).

En consecuencia con esta lógica, el Municipio de los años setenta y ochenta, prácticamente se convirtió en una entidad sin capacidad de gestión y sin presencia real en el territorio; la formulación de la política pública estuvo condicionada por los intereses de grupos hegemónicos, generando algunas condiciones de renovación de la ciudad, para que sea la empresa privada la que se apropie realmente de esos beneficios (CARRIÓN, 1982).

En 1981, el Esquema Director del denominado Plan Quito del municipio, proponía un nuevo modelo policéntrico de ciudad con una macro centralidad que era la que aglutinaba lo político, económico y administrativo de Quito; promovía una organización distrital con un esquema de desconcentración administrativa para el desarrollo urbano; sin embargo, más allá de la ley en el papel y en el discurso oficial, la ciudad no modificó su realidad en cuanto al crecimiento industrial y la expansión de la mancha urbana a la luz del desorden, la desregulación, la proliferación de asentamientos de hecho, tugurización y exclusión.

Complementariamente con el Plan Quito 1981 o Esquema Director, durante la Alcaldía de 1982 se propuso el Plan de Ocupación del Suelo (POS) y el Código de Arquitectura y Urbanismos que no fueron aprobados por el Concejo Municipal, formando parte de esta lógica de ausencia de políticas públicas “En los ochenta, la tónica general será la exclusión de lo urbano como parte de las políticas públicas. La política pública se reduce a su inexistencia” (CARRIÓN & VALLEJO, 1992, p. 148)

En 1993, a través de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito (Fig. 3), la ciudad se convertía en DMQ, se planteaba como una ciudad policéntrica con un Plan de Desarrollo que, desde un supuesto enfoque integral, promovía la administración zonal desconcentrada en un territorio distrital dividido en zonas metropolitanas; se

⁷ El Plan Director de 1973 no fue aprobado por el Municipio de Quito; la ciudad continuó funcionando con

la regulación de 1967.

viabilizaba la creación de empresas públicas metropolitanas y se determinaba, al más clásico estilo neoliberal, la capacidad municipal de concesionar servicios públicos al sector privado. La ley, regulaba también el control del uso y ocupación del suelo rural y urbano, así como las construcciones y edificaciones urbanas.

A manera de coincidencia, el Ecuador profundizó el proceso neoliberal en 1993 a través de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestaciones de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada, a través de la cual el poder oficial y los poderes fácticos: la socialdemocracia y la derecha política ecuatoriana, los grupos económicos hegemónicos, el capital financiero, industrial e inmobiliario, los medios de comunicación ligados a dichos grupos, gobernaron el país y de facto mantuvieron el *statu quo* en lo industrial y urbano, de lo que hemos denominado como ciudad ocupada.

Por otra parte, el Código Municipal del DMQ de 1997 (Fig. 3), en términos generales, reproducía prácticamente lo estipulado en 1993 y otras ordenanzas de la década; en relación con lo urbano-industrial, los avances estaban relacionados con ciertos niveles de especificidad técnica en cuanto a la clasificación del suelo urbano según niveles de impacto por actividades industriales; mayores precisiones en torno al establecimiento de franjas de protección y amortiguamiento, establecimiento de precisiones en los requerimientos para las edificaciones industriales y para las políticas sobre eliminación y tratamiento de desechos y contaminación ambiental.

Del análisis realizado a las ordenanzas de Quito, en relación con las décadas de los años setenta y ochenta, se identificaron aspectos críticos que provocaron distorsión en la ejecución de las políticas públicas y lógicamente generaron efectos en lo poblacional y territorial; las comprensiones teórico-políticas, los enfoques técnicos, e incluso los supuestos que se asumieron, en lugar de resolver los problemas de la ciudad, los profundizaron y complejizaron.

La ausencia de políticas públicas específicas y claras para regular los procesos de ocupación y uso del suelo en relación con el desarrollo industrial provocaron de hecho, durante las décadas de los años setenta, ochenta y parte de los noventa, el surgimiento de zonas urbano industriales que fueron condicionadas hasta la actualidad por la implantación industrial en zonas periféricas que albergaron en su entorno asentamientos urbanos ilegales, que se fueron regularizando durante las décadas siguientes, dentro de las dinámicas

territoriales, siempre determinadas por las industrias que ocuparon dichas zonas.

Los impactos ecosistémicos, ocurrieron de manera difusa y paulatina en dichas zonas, que transcurrieron de ser zonas rurales a zonas agrícolas y de pastoreo, en algunos casos se convirtieron en grandes haciendas durante las décadas de los años sesenta, setenta y ochenta y terminaron albergando suburbios que se consolidaron en las siguientes décadas como zonas urbano marginales en principio; y, como parte de la ciudad simultánea y ocupada de la actualidad.

Los problemas socioambientales que surgieron a lo largo del tiempo, tuvieron relación con los impactos ambientales provocados por la eliminación de sustancias, vertidos, emanaciones, desechos, compuestos y materiales resultantes de las actividades tanto industriales como urbanas; la contaminación de ríos y quebradas, la pérdida íntegra de ecosistemas, el fraccionamiento y la pérdida casi total de la cubierta vegetal, la existencia de remanentes degradados de bosques, entre otros.

Los conflictos socioambientales que surgieron en las décadas de los años setenta y ochenta, han escalado y descendido en distintos momentos y existen hasta la actualidad; los enfrentamientos y discrepancias entre grupos industriales y pobladores, esencialmente han girado en torno a la contaminación medioambiental, la generación de distinto tipo de riesgos y el uso del espacio público.

Sobre las comprensiones y percepciones de funcionarios y pobladores en el contexto de lo urbano en lo industrial y viceversa, tanto desde la perspectiva de la ciudad simultánea como de la ciudad ocupada, es visible el dilema sobre el reconocimiento de derechos que pueden reclamar tanto los industriales como los pobladores.

“Es muy complejo, porque aquí los dos reclaman un justo derecho, por un lado, la industria dice, yo me asenté acá hace mucho tiempo, tengo más derechos, supuestamente, [...] la ciudad es cambiante y fue la ciudad la que llegó después...” EFC1.

“La parte industrial también, con justo reclamo dicen: yo ya invertí, yo ya tengo mi dinero puesto acá en una inversión que posiblemente no la recupero sino para diez o quince años y ustedes al año cinco me quieren botar...” EFC3.

“Esto ya debe estar aquí 35 años, cuando yo vine solo existía Petroecuador... era vacío, no había casas, solo eran haciendas...” EP1.

	1967	1981	1993	1997
Categorías	Plan Director de Urbanismo	Plan Quito Esquema Director	Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito	Código Municipal para el DMQ, LIBRO SEGUNDO
	Dictaduras militares (1963 - 1979). Retorno a la democracia 1979 - período neoliberal			
Planificación territorial y/o urbana		Modelo policéntrico con una macro centralidad.	Ciudad policéntrica a través de planes de desarrollo metropolitano.	
		Surge el criterio: Áreas histórico-patrimoniales.	Desarrollo integral y ordenación urbana.	Inventario y catálogo de edificaciones protegidas.
	Sectorización urbana.	Organización distrital.	Territorio distrital dividido en zonas metropolitanas.	Creación de administraciones zonales.
		Desconcentración administrativa para el desarrollo urbano.	Administración distrital desconcentrada.	Descentralización, desconcentración administrativa.
	Se definen áreas de expansión urbana hacia el norte y sur de la ciudad.	Constitución de empresas públicas y concesión de servicios públicos al sector privado.	Desarrollo de empresas metropolitanas con autonomía, administrativa y financiera.	
Usos del suelo urbano	Residencial unifamiliar, bifamiliar, multifamiliar.		Regulación y control del uso y ocupación del suelo urbano.	Uso y ocupación adecuado y racional del suelo urbano.
			Regulación y control del estado y uso de construcciones y edificaciones.	Regulación y control del estado y uso de construcciones y edificaciones.
				Suelos residenciales, comerciales, industriales, equipamientos y áreas de protección ecológica.
	Centros especializados, jerarquizados y diferenciados.			Suelo para transporte, redes de agua, alcantarillado, energía eléctrica, telecomunicaciones, tratamiento y desechos sólidos.
Equipamientos	Equipamiento policéntrico para la ciudad y vecinal.	Ampliación y sistematización de equipamientos.	Infraestructura básica para las invasiones en regulación.	Equipamientos sectoriales, zonales y generales.
	Equipamiento de acuerdo a la población asignada.			
	Equipamiento industrial ⁸ .			
Aspectos relacionados con lo Industrial				Clasificación del suelo urbano según niveles de impacto.
				Franjas de protección y amortiguamiento.
				Requisitos para edificación industrial.
				Políticas sobre desechos y contaminación.
				Normas arquitectónicas. Premio al mérito industrial.

	1967	1981	1993	1997
Movilidad		Se propone un mayor sistema vial, estructurado jerárquicamente.	Nueva competencia: Planificación, regulación y control del transporte público y privado.	Competencia de regulación de vialidad y transporte público y privado.
Ecosistemas	Incluye el concepto de áreas verdes.	Conceptos de protección ecológica y áreas verdes.	Sistema de gestión ambiental.	Suelos de protección ambiental y ecológica.
	Densidad poblacional para asignación de espacios verdes.		Prevención y control de contaminación ambiental.	Protección de vegetación, espacios y elementos naturales.
Aspectos Socio-poblacionales		Fomentar identidades sociales urbanas.	Participación de la comunidad.	Programas de vivienda de interés social.
			Reconocimiento y atención a asentamientos humanos irregulares.	Reconocimiento legal y regularización de asentamientos de hecho.

FIG. 3/ Aspectos urbano-industriales en las ordenanzas de Quito entre 1967 y 1997

Fuente: Elaboración propia

“Yo vivo aquí ya 24 años y las fábricas ya existían en ese tiempo” EP5.

“Yo creo que sí existía segregación, la ciudad como tal, no estaba consolidada como lo está actualmente [...] en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, daba para que los ricos se ubiquen donde querían, donde su dinero quería ubicarse para generar su actividad” EFC4.

A lo largo del tiempo, la desregulación o la ausencia de políticas públicas, el desorden en el territorio y la falta de planificación del crecimiento de la ciudad, provoca distintos relatos y posicionamientos teóricos y prácticos, tanto de funcionarios del MI, como del MMQ y de los pobladores; en principio, la industria manufacturera, asume como derecho sobre el uso del suelo, la presencia primera o la ocupación temprana del territorio; sin embargo, para los pobladores, sus derechos sobre la vida, la vivienda, el desarrollo, el derecho a la ciudad y al medio ambiente sano, se consagran como derechos constitucionales irrenunciables e imprescriptibles. La incompatibilidad del uso del suelo, escala conflictos socioambientales sobre

el derecho al espacio público y los trasciende a las condiciones y calidad de vida.

4.2. La ciudad contemporánea, como ciudad simultánea y como ciudad ocupada

Al iniciar la década de los años 2000, el proceso de crecimiento de la ciudad y la consolidación de las zonas urbano-industriales, estuvo sujeta a la formulación de nuevas ordenanzas relativas al uso y ocupación de suelo, funcionamiento de parques industriales y planes de ordenamiento territorial; la construcción social de espacio resulta “de la acumulación de un proceso histórico que se materializa en una determinada forma espacio-territorial” (BARINGO, 2013, p. 123), las zonas urbano-industriales ocurrieron como parte de una dinámica que se fue construyendo paulatinamente; impuesta por la dinámica industrial y complementada por la dinámica de poblamiento y de los pobladores.

⁸ Se asume como uso de suelo industrial a los predios que son o han sido destinados o habilitados para la realización de actividades productivas manufactureras; los equipamientos industriales son las obras de infraestructura física, construidas por el gobierno nacional y/o por los gobiernos

autónomos descentralizados, que tienen relación específica directa y/o benefician a las actividades industriales manufactureras (vías, puentes, estacionamientos, instalaciones eléctricas, sistema de alcantarillado, otros).

	2003	2008 - 2011	2015 - 2019
Ordenanzas Quito	Neoliberalismo	Socialismo del siglo XXI	Retorno neoliberal a nivel de DMQ
	Nuevo Régimen de Suelo del DMQ -	Ordenanza Metropolitana para la instalación y funcionamiento del Parque Industrial de Turubamba (PIT) del DMQ	Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del DMQ
Uso de suelo urbano	Residencial, comercial, industrial y manufacturero, equipamiento, protección ecológica, preservación patrimonial, aprovechamiento de recursos naturales, agrícolas residenciales, uso múltiple, parques industriales.	El Municipio, dotará de vías y veredas externas, mobiliario urbano e infraestructura para áreas públicas; energía, agua potable, alcantarillado y telecomunicaciones. Garantía de implantación de 99 años.	Directriz principal del DMQ sobre decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio, hasta 2022. Cumplimiento de derechos constitucionales y el régimen del Buen Vivir.
Uso y ocupación del suelo industrial	Reglamentación del uso del suelo y manufacturero.	Responsabilidad de las industrias: sistemas de oxigenación de aguas industriales.	Quito productivo y solidario; verde, autónomo, democrático.
	I1 bajo impacto ambiental, I2 Mediano IA, I3 Alto IA, I4 Alto riesgo.	Industrias con plazo de 5 años para adecuaciones urbanísticas.	Metas al 2022, cinco áreas industriales y agroindustriales.
	Requisitos edificaciones de uso industrial.	No se instalarán nuevas industrias I4 de alto riesgo.	
	Estudio ambiental y urbano (relacionado con los anteproyectos de urbanización)	Prevención, control de contaminación, zonas de amortiguamiento ajardinado y arborizado.	Recuperación de ríos, y protección de corredores ecológicos.
	Descripción detallada de impactos y sus repercusiones en la zona.	Instalación de sistemas para la prevención y combate de incendios, Infraestructura: centro de salud, unidad de policía, servicios comunales.	
	Manejo residuos, lodos y elementos generados.	Tratamiento de desechos líquidos y sólidos.	
	Reducción, reutilización y reciclaje de residuos, disposición ecológica.	Gestión integral de residuos sólidos. Premio a la excelencia ambiental.	
	Concesionar o contratar barrido, recolección, transporte, transferencia y disposición final de residuos sólidos urbanos.	Creación de la Empresa Pública Metropolitana de Desarrollo Urbano de Quito.	Creación de urbanizaciones industriales.
Contravenciones sobre el mal uso del espacio público.	Exención del 95% de tributos por 10 años improrrogables.		



	2003	2008 - 2011	2015 - 2019	
Componente ambiental	Normas de protección del ambiente.	El cumplimiento de las normas ambientales evita las re-localizaciones de las industrias.	Mejorar la calidad ambiental.	Desarrollo sostenible, ambiental.
	Estudios de impacto ambiental y plan de manejo ambiental.		Función ambiental de la propiedad.	Resolver conflictos en los ecosistemas.
	Áreas de especial interés ambiental no modificables.	Premio a la excelencia ambiental.	Articulación campo, ambiente, ciudad.	Evaluación de eficiencia distrital en el manejo de recursos naturales y cambio climático.
	Manejo de desechos sólidos.		Desarrollar cultura ambiental.	
	Prevención y control de la contaminación.		Prioridades de la gestión ambiental.	Indicadores ambientales.
	Medidas de mitigación frente a la degradación del medio ambiente.		Respeto del espacio público en su estructura ambiental.	Gestores ambientales, gestión de residuos.
			Sistema local de patrimonio ambiental.	

FIG. 4/ **Uso y ocupación del suelo, medio ambiente y ordenamiento territorial en las Ordenanzas 2003-2019**

Fuente: Elaboración propia

La convergencia de esos procesos históricos; de nuevas concepciones, enfoques y paradigmas relativos a la ciudad, así como el desarrollo de nuevas representaciones sociales que implican la coexistencia de relaciones surgidas desde distintos actores y diferentes perspectivas (RAMÍREZ & LÓPEZ, 2015), e incluso desde la construcción de nuevos imaginarios, se fue consolidando la ciudad contemporánea en donde lo urbano se instaló y acopló con lo industrial, la ciudad simultánea.

Es importante anotar que, la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal⁹ en la lógica de las competencias del gobierno municipal, determinaba, entre las funciones primordiales del Municipio, la capacidad de autorizar el funcionamiento de locales industriales, en relación con el planeamiento físico y urbanístico de la ciudad, la ley determinaba que el municipio debía formular el plan regulador del desarrollo físico cantonal, que incluía: la implantación industrial y residencial de la ciudad; la zonificación y delimitación de barrios para habitación, industrias, zonas especiales y zonas rurales; e incluso, a través del Concejo cantonal, las industrias podían usar o usufructuar los ríos y lechos de quebradas; e incluso, desviar el curso de las aguas por necesidad industrial.

Las regulaciones jurídicas referencialmente importantes de inicio del siglo XXI en Quito, el Régimen de Suelo del DMQ (2003), la Ordenanza con la que se crea el Parque Industrial de Turubamba (dentro de la zona urbana) (2008), el Plan Metropolitano de Desarrollo del DMQ (2011); y, el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) del DMQ (2019), que corresponden a los períodos del neoliberalismo y del socialismo del siglo XXI (Fig. 4), ponen en evidencia un proceso de maduración en las comprensiones y competencias técnicas para la gestión de gobernanza y desarrollo de la ciudad.

En la lógica del uso del suelo urbano, las cuatro ordenanzas (Fig. 4), identifican la existencia de suelos urbanos residenciales y suelos urbanos industriales; se establecen parámetros de compatibilidad entre lo urbano-industrial, que funcionan en la norma, pero que siguen siendo de incompatibilidad en la realidad y en el territorio; uno de los hechos significativos para la ciudad, que sirvió de amortiguamiento de las incompatibilidades, fue la obligatoria reubicación de las fábricas o industrias catalogadas como I4 o industrias de alto riesgo, al nuevo polígono industrial de Quito localizado a 14 km fuera de la ciudad; sin embargo, a pesar de la norma, no se obligó la reubicación de El Beaterio que constituye la industria de mayor riesgo para la ciudad

⁹ La codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 159, 5

de diciembre de 2005, surgió en 1966 como Ley de Régimen Municipal, expedida por la Junta Militar (dictadura militar).

por ser una planta industrial de procesamiento y distribución de gas y combustible.

En la lógica del socialismo del siglo XXI, se hacen visibles nuevas concepciones, enfoques y paradigmas relativos al ordenamiento territorial, a la gestión y uso del suelo urbano y rural, el paisaje, los derechos, la sustentabilidad, el Buen Vivir, los ecosistemas (FIG. 4). Sin embargo, también en el mismo período se consolidan las zonas urbanas y la garantía de la ocupación del suelo industrial dentro de la zona urbana por 99 años, legitimando la convivencia de lo urbano industrial, como convivencia de la incompatibilidad.

En este contexto, la incompatibilidad del suelo residencial con el uso del suelo industrial radica en que el primero, según la norma técnica, es exclusivamente para vivienda que se puede combinar con otros usos compatibles cuyas características arquitectónicas y de emplazamiento urbano, se determinan por la baja, mediana o alta densidad poblacional; en tanto que los suelos industriales rurales o urbanos tienen la presencia de actividades industriales clasificadas según el nivel de impacto y riesgo en lo socioambiental y ecosistémico (Resolución N.º 0005-CTUGS-2020, 2020).

El bajo impacto, implica industrias pequeñas que no provocan molestias (ruido, malos olores, contaminación, entre otros (cerrajerías, imprentas, otros); las industrias de mediano impacto, producen ruido desde 60dB, vibraciones, olores no compatibles con lo residencial (aserraderos, mecánica semipesada y pesada, otros); las industrias de alto impacto o peligrosas porque generan emisiones de combustión, ruido, vibraciones, residuos sólidos (fabricación de maquinaria pesada agrícola, productos asfálticos, pétreos, detergentes, otros); y finalmente la industria de alto riesgo que implican impactos críticos al ambiente con riesgo de incendios, explosiones, emanación de gases (Productos pétreos refinados, químicos, radioactivos, explosivos) (Resolución N.º 0005-CTUGS-2020, 2020).

En el período más reciente, del retorno al modelo neoliberal, se puede observar un conjunto de elementos complementarios, complejos y técnicos que evidencian modernización en las concepciones teóricas y técnicas sobre la ciudad y la gobernanza mismo, como la relación con el Clasificador Internacional Industrial Uniforme (CIIU), conectividad y encadenamientos productivos, huella ecológica, de carbono e hídrica, control de Gases de Efecto Invernadero (GEI), entre otros que también legitiman la realidad de la incompatibilidad, pero que determinan parámetros modernos para medir y monitorear la realidad existente en el territorio.

En la actualidad, el Plan Estratégico del PMDOT del período 2015–2025, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) de 2010, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) de 2016, el Código Municipal para el DMQ de 2019, configuran la extremadamente amplia estructura normativa y se relaciona con los nuevos enfoques de planificación de la ciudad, introdujeron la posibilidad de cambios en la dinámica territorial, pero fundamentalmente buscaron normalizar y regular los procesos que se habían vivido en décadas anteriores; sin embargo, el proceso de regularización o legalización de lo que fueron barrios producto de invasiones, no ha concluido todavía; el trazado vial en algunos barrios aún se encuentra en ejecución; existen pobladores que aún no poseen títulos de propiedad de sus viviendas, entre otros.

“Se zonifica como sector industrial y obrero, se escogen los suelos más húmedos, los menos estables, los más baratos, algo así como la zona en que nadie quiere vivir, helado totalmente...” EFC6.

“El país estaba, entre comillas, modernizándose, cambio su industrialización, la volvió mucho más dependiente de lo urbano...” EFC2.

“Estamos aquí en personas, estamos hablando de casi treinta mil personas, aquí hay 12 barrios y conjuntos del plan ciudad Quitumbe”. EP12.

En la perspectiva de los pobladores de Quito y de funcionarios técnicos, mientras se estaban creando políticas públicas a nivel central y local, en el territorio estaban ocurriendo los fenómenos poblacionales, la migración del campo a la ciudad, el tránsito de lo suburbano y las invasiones de la gente a la consolidación y regularización de barrios; mientras estaban ocurriendo los procesos productivos industriales, simultáneamente estaban ocurriendo también contaminación y conflictos socioambientales.

Al analizar el emplazamiento de las fábricas en las actuales zonas urbano-industriales tanto al sur como al norte de Quito, se ha determinado que existen 150 fábricas aproximadamente; al realizar el seguimiento histórico de la creación de 135 de ellas, se ha podido establecer el número de fábricas que fueron creadas desde inicios del siglo XX y durante las décadas que se señalan a continuación (FIG. 5), precisando que el mayor número de ellas, fueron creadas durante las décadas de los años setenta 18,52% (n=25), ochenta 16,30 (n=22) y noventa 21,48% (n=29); en tanto que en las dos últimas décadas juntas se llega al 21,48% (n=29).

AÑOS	Número de fábricas			%
	Sur de Quito	Norte de Quito	Total	
1885 - 1950	10	-	10	7,41
1951 - 1960	5	1	6	4,44
1961 - 1970	9	5	14	10,37
1971 - 1980	19	6	25	18,52
1981 - 1990	10	12	22	16,30
1991 - 2000	13	16	29	21,48
2001 - 2010	12	8	20	14,81
2011 - 2020	5	4	9	6,67

FIG. 5/ **Períodos de creación de las fábricas en las zonas industriales al sur y norte de Quito**

Fuente: Elaboración propia, a partir de las fábricas que se localizan actualmente en el territorio

Sin embargo, al analizar específicamente el período neoliberal, desde la década de los años ochenta hasta la actualidad se determina que se establecieron un total de 80 fábricas (100%); el 85% de ellas, fueron creadas bajo el esquema neoliberal como modelo de desarrollo y el 15%

restante corresponden al período del socialismo del siglo XXI.

En la actualidad, las actividades productivas de las 135 industrias manufactureras identificadas en el territorio urbano-industrial dentro de la zona de estudio, tanto al norte como al sur de Quito, no guardan relación con la naturaleza o con las características territoriales de las zonas en que se implantaron; tampoco tienen relación estratégica territorial con aspectos logísticos, de movilidad o transportación tanto de materia prima, como de productos elaborados para traslado y comercialización en los mercados locales, regionales y nacionales o internacionales. El tipo de actividad productiva o industrial (FIG. 6) en relación con su emplazamiento, tampoco responde a una dinámica de mercado, ni de comercialización, ni siquiera de verdaderos encadenamientos productivos.

Es importante precisar que las zonas urbano-industriales, para inicios de la década de los años 2000, ya se encontraban configuradas de la forma como lo están hasta la actualidad; claro que en el transcurso de los últimos 21 años, se han continuado modificando y consolidando; han estado existiendo y cohabitando unos territorios marcados, desde esta perspectiva, por una doble

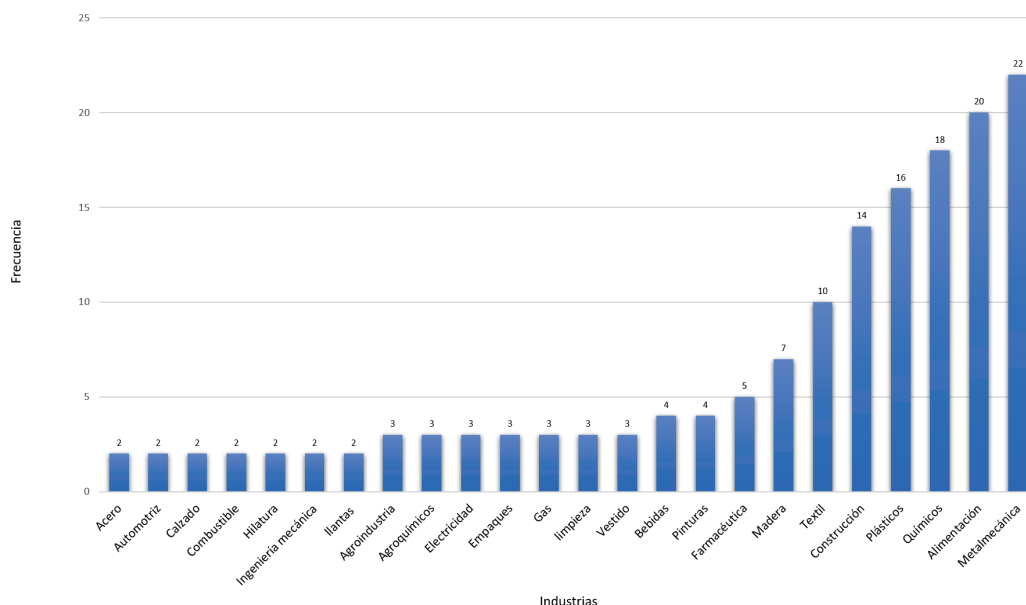


FIG. 6/ **Industrias manufactureras localizadas al norte y sur de Quito, en zonas urbano-industriales 2021¹⁰**

Fuente: Elaboración propia

¹⁰ En la FIG. 6, no constan 25 fábricas cuya frecuencia es igual a uno, cuyas actividades productivas, tienen relación con la producción de cajas de cartón, confites, colchones,

frascos y ampollas, material didáctico, metalización, cerámica, tornillos, transporte de combustible, entre otras.

dinámica impuesta por el funcionamiento y la naturaleza industrial y por la forma de hacer ciudad, ciudadanía, convivencia social, urbanidad.

4.2.1. La lógica de los pobladores y los usos del poder de hecho

Entre los temas o aspectos que pasaron a ser parte del discurso y del debate y las reivindicaciones de los pobladores y de las organizaciones barriales y/o comunitarias, están aspectos relacionados con: áreas verdes (1967)¹¹, protección ecológica, identidades urbanas (1981), sistemas de gestión ambiental y contaminación ambiental (1993), franjas de protección y amortiguamiento; protección de vegetación, espacios y elementos naturales, regularización y asentamientos de hecho (1997), excelencia ambiental (2003), buen vivir, derechos de la naturaleza, participación ciudadana (2008), encadenamientos productivos, huella ecológica y de carbono, urbanizaciones industriales, flujos financieros (2015), entre muchos otros aspectos que aluden a lo territorial, poblacional, urbano, industrial, ambiental, etc.

En relación con la perspectiva de los pobladores, sus comprensiones, aspiraciones y demandas sobre lo urbano e industrial, pasaron a ser parte de sus imaginarios y condicionaron sus propias representaciones sociales, que se asumen como hechos o aspectos que “Circulan, se cruzan y se cristalizan sin cesar en nuestro universo cotidiano a través de una palabra, un gesto, un encuentro”, que provocan comportamientos en el contexto y son parte de nuestra sociedad y de nuestra cultura (MOSCOVICI, 1979, p. 29).

Con base en el enfoque anterior, la presencia de lo industrial en lo urbano ha incidido en el habitar, en la convivencia urbana y en el hacer ciudadanía de los pobladores; ha provocado problemas, impactos, limitaciones, riesgos, exclusiones y/o marginalidades; y, ha generado también, códigos, saberes, oportunidades, aspiraciones, anhelos, que de múltiples formas, pueden haber mejorado o no las condiciones y la calidad de vida de los pobladores, quienes muchas veces miran lo industrial en lo urbano, como dinámicas socioeconómicas y como escenarios de poder y riqueza.

La incompatibilidad de usos de suelo industrial y urbano, tiene relación directa con la irrupción y la violencia que, de hecho o de facto, genera la presencia de lo industrial en lo urbano al imponer a los pobladores unas dinámicas supeditadas a lo industrial: el uso de la vía pública para movilizar, cargar

y descargar materiales y productos, la circulación de transporte pesado en escenarios urbanos; los riesgos que genera la contaminación a la salud; la exposición a altos riesgos de seguridad por incendios y explosiones, claramente identificados en dos de las siete zonas urbano industriales dentro de Quito, la modificación del paisaje urbano producto de muros, tapias, sistemas de seguridad que condicionan la vida cotidiana de la población, entre otros.

Los problemas de crecimiento de la ciudad de Quito, en principio tienen relación con la misma configuración territorial en la que se encuentra asentada, de manera longitudinal.

“Quito tiene necesidad evidente de suelo, es una ciudad con más del 90% de montañas, entonces no hay mucho de dónde escoger [...] meter a tres millones de personas en 20 años en este espacio de cincuenta mil hectáreas, no es muy fácil” EFC5.

El proceso de crecimiento urbano a partir de la dinámica impuesta de facto, por el crecimiento y la expansión industrial en el territorio y por el fuerte proceso de empobrecimiento de la población durante los períodos neoliberales, está caracterizado por un orden socio-político y socio-económico que normaliza y acentúa la pobreza; como lo planteaba Fernando Carrión, ex director de Planificación del DMQ “estamos asistiendo a un proceso de urbanización de la pobreza, de incremento de la exclusión social y de la precarización del empleo” (CARRIÓN, 2007, p. 16), que significa también, incremento de la pobreza por falta de oportunidades como mecanismo de exclusión. (HERRERO-OLARTE, 2020)

“Entonces comenzó la gente a poblarse por todo lado, comenzó a hacer sus casitas, más que todo estas personas, las que venden las tierras, se comenzaron a adueñar y ellos comenzaron a invadir” EDCB1.

“Han de ser unas 4 mil invasiones de todo el sector, hace unos veinticinco años” EDCB3.

“La mayor parte de las personas ya han fallecido, estos ya son problemas de veinte, veinticinco años también, y no pueden tener escrituras, sus papás ya han fallecido y les dejan el problema a los hijos... y eso permanece y permanece y cuando es ya de cobro de impuestos, ahí vienen los problemas, ellos pagan los impuestos, pero no pueden tener obras, porque no les regulan hasta ahora los barrios” EDCB2.

Cuando analizamos este contexto de desborde poblacional y desorden territorial, desde la lógica de la

¹¹ Los años son referenciales, puesto que los aspectos aludidos, constan indistintamente en ordenanzas que

se promulgaron en torno a esos períodos.

desregulación neoliberal, o desde la negligencia o incapacidad de gestión por parte del municipio en relación con la planificación y el uso de suelos rurales y urbanos, el resultado fundamental se traduce en ineficiencia, o peor aún, en ausencia de políticas públicas, que promueven silencios convenientes e imposiciones de hecho por los poderes fácticos.

“Tengo una caricatura de Mafalda que dice, -estamos jugando al gobierno- ¿Qué estás haciendo? Nada. La política pública es no hacer nada, es dejar pasar el tiempo, invertir lo poquito, como mover las cosas, jugar el juego político a todo volumen, pero en la práctica hacer muy poco...” EFC4.

“Hay un choque de fuerzas permanente de lado y lado” EDCB2.

“... de repente a nosotros como directiva, no nos hacen caso” EDCB4.

El relato del abandono y el desorden en la gestión y gobernanza municipal es reiterativo desde diversas comprensiones, la ausencia de políticas públicas resulta conveniente para la industria, puesto que debe cumplir menos reglas e invertir menos en cambios y reajustes; para los dirigentes barriales y para los funcionarios entrevistados, la ciudad es un lugar de abandono municipal, los requerimientos de los dirigentes barriales, no son atendidos y los conflictos son postergados y relegados por parte del gobierno local y por las industrias cómo poder fáctico, como se planteaba en relación con el período neoliberal: “Un Municipio que ha perdido su condición de administrador de la ciudad, producto de la crisis económica, la centralización política y la desregulación estatal, agudizándose el desgobierno de la ciudad y reduciéndose al mínimo la implementación de políticas urbanas” (CARRIÓN & VALLEJO, 1992, p. 149).

4.2.2. La ciudad ocupada como paradoja del habitar

Caracterizar a la ciudad contemporánea como ciudad simultánea y ciudad ocupada a la vez, busca connotar, desde la perspectiva de la complejidad, hechos y realidades que se encuentran interactuando de manera dialéctica; la presencia de poderes oficiales y poderes fácticos que actúan a la vez sobre el mismo territorio y sobre los mismos hechos; la ejecución de procesos productivos que ocurren de manera simultánea mientras están ocurriendo procesos sociales, culturales, ambientales y ecológicos; el funcionamiento de redes, entramados y encadenamientos productivos, comerciales,

financieros, inmobiliarios, mientras simultáneamente se están realizando procesos jurídicos, urbanos, ciudadanos, organizacionales.

En medio de estas dinámicas simultáneas, los riesgos e impactos irrumpen de manera violenta en la vida cotidiana de los pobladores, en sus imaginarios y aspiraciones, son altamente disonantes con el discurso oficial y con la aplicación de políticas públicas en las zonas urbano-industriales; si en la última década se ha obligado el traslado de industrias de alto impacto o alto riesgo fuera de Quito, esta política no se ha cumplido en su totalidad y se ha dejado dentro de lo urbano industrias como el Beaterio¹² que implican riesgo inminente para la población (FIG. 7).

“... en el caso del Beaterio el riesgo es inminente, no creo que podamos mitigar poniendo árboles... la explosión de una de esas bombonas puede destruir mucho más de los trecientos metros de separación [...] el municipio ya debe pensar en una mudanza que no se va a dar en dos años, que se dará en diez años” EFC1.

“... salen los tanqueros de Petroecuador llenos de gasolina y se estacionan afuera del Beaterio donde hay vulcanizadoras, mecánicas, comedores; ahí es llenito, cuando quieren entrar los buses acá arriba, a veces no tienen ni paso” EP3.

“Nosotros hemos protestado aquí bastante, los tanqueros hay algunos que son inmensos, y esos pasan por las calles donde nosotros, con nuestro dinero a veces, hemos pagado y ellos nos destruyen” EDCB4.

“... porque puede ser peligroso, son vehículos que transportan tubos, material y a veces inflamable, hay gente en la calle, hay smog, vehículos circulando, hay accidentes...” EFC1.



FIG. 7/ Tanqueros cargados con gasolina, parqueados en la zona urbano-industrial el Beaterio

Fuente: Elaboración propia

¹² El Beaterio es una planta industrial de procesamiento y distribución de gas que pertenece a Petroecuador y se

encuentra ubicada dentro de una zona urbana con alta densidad poblacional.

En relación con los impactos ambientales y las alteraciones provocadas a los ecosistemas a lo largo de décadas de procesos neoliberales e incluso del período del socialismo del siglo XXI, producto tanto de la ausencia de regulaciones, como de la imprecisión y de la distorsión de las mismas y como resultado también de las incompatibilidades en el uso del suelo urbano, éstos, terminan “normalizándose” en los idearios y en la vida cotidiana de la población; muchas veces se deja de mirar los daños tanto por conveniencia como por agotamiento; otras veces se prefiere mirar hacia otros lados; pero fundamentalmente se termina perdiendo la perspectiva de las prioridades y alimentando clientelismos, que pueden ser tan peligrosos como la contaminación misma.

En el mundo moderno, y en la lógica de la ciudad ocupada, es preciso hablar de problemas e impactos socioecológicos y estos deben ser asumidos obligatoriamente como problemas éticos del capitalismo.

“La contaminación de Quito no repercute en Quito, repercute en otros cantones hasta que sale al mar, el río Blando y el río Esmeraldas están totalmente destruidos y sin vida [...] esos cantones están tomándose los desperdicios de la industria de esta ciudad” EFC1.

“La misma contaminación del Machángara, creo que tiene que ver muchísimo con la ubicación de las industrias en esas zonas” EFC3.

“... ahí hay fuentes de agua, hay acuíferos superficiales [...] la propuesta del plan especial, tenía una lógica de articulación con el parque industrial [...] de manejo ecológico, de sus descargas, de la colección de lluvias, del manejo de escorrentía [...] ahí hay barrios que siguen echándole tierra a los humedales para seguirse asentando...” EFC2.

“... es que todos los desperdicios botan a esta quebrada” EP9.

“... cuando el río asoma de diferentes colores, es puro colores de la fábrica por los caramelos, pero ya se ha dicho a las autoridades, pero nunca han hecho una investigación” EP14.

Sin embargo, también se debe considerar que existen otros enfoques contemporáneos, o posmodernos que promueven el acoplamiento y la armonización de los dos contextos; el MMQ, las organizaciones barriales y el sector industrial manufacturero, asentado en las zonas urbano-industriales, tienen la responsabilidad de planificar e implementar mecanismos de armonización y convivencia; de tal forma que lo industrial pueda funcionar de manera adecuada dentro de lo urbano y viceversa.

“El hecho de querer armonizar la convivencia o la coexistencia entre una residencia y una industria es tener que velar por los derechos de ambas partes, porque no le va a decir al residente salga de aquí, o decirle a la industria, reubíquese en las áreas o zonas que están identificadas en el DMQ como industriales” EFC5.

“Entonces es no perder esa relación y esa lógica súper importante para el desarrollo urbano, creo que no hay que esconder las industrias, de hecho, deberíamos saber que industrias hay” EFC2.

“Qué bueno que estén dentro de los barrios, la gente así no tiene que trasladarse tres horas para llegar a su trabajo, yo sí creo en la integración, no creo en la segregación de usos extremos, solo hay que planificarlos, diseñarlos, bien bonito y en el marco del desarrollo sostenible, ser más transparentes...” EFC3.

El posmodernismo busca tener en cuenta “las historias locales, las necesidades, requerimientos y fantasías particulares”; en donde los espacios de representación corresponden a invenciones mentales, “(códigos, signos, [...] proyectos utópicos, paisajes imaginarios y hasta construcciones materiales, como espacios simbólicos, ambientes contruidos específicos...)” (HARVEY, 1998, pp. 85, 244). El enfoque de participación ciudadana en el uso del suelo y en la gestión del territorio, debe crear el escenario adecuado para que, en el diseño de políticas públicas, sean considerados los enfoques y requerimientos tanto de los pobladores, como de los sectores y grupos industriales.

“Cómo puedo yo industria, coexistir con ustedes señores comunidad, el buscar el punto medio entre el coexistir y el cohabitar es lo idóneo” EFC6.

“Últimamente estamos con cinco obritas; o sea, obras hubo para todo el sector, pero por falta de documentos de los barrios, se quedaron rezagados la mayor parte y ahorita estamos peleando por cinco obras; cinco barrios, en la cual, por ejemplo, el barrio Jesús de Nazaret, es una casa barrial, excelente; aquí Edén del Sur, un coliseo; Jardines del Sur, unos muros; la Cocha, son unos graderíos con camerinos; Runa Kawsay, es un cerramiento y las canchas múltiples...” EDCB3.

“Me van a hacer un sendero trote, va a ir arborizado todo; van a dar una canchita de microfútbol” EP8.

Finalmente, es importante señalar que lo industrial en lo urbano, ha desarrollado mecanismos de hecho, para suavizar y armonizar las relaciones y los conflictos con los pobladores en torno a los aspectos ambientales y logísticos, lamentablemente se han implementado dinámicas clientelares que promueven relaciones de “buena vecindad” y que terminan “normalizando” las externalidades resultantes de lo industrial en lo urbano y viceversa.

5. Conclusiones

El crecimiento y desarrollo industrial a lo largo de las últimas décadas en Quito, ha sido un proceso complejo que ha venido ocurriendo de manera simultánea con el crecimiento de la mancha urbana, que también se ha expresado de manera compleja, a través de interrelaciones e interdependencias que han creado palimpsestos como superposición de “formas sociales construidas a imagen de la reciprocidad, la redistribución y el intercambio de mercado” (HARVEY, 1977, p. 256), de paisajes integrados o compuestos de diferentes capas y formas (HARVEY, 2018) y de paisaje amalgamado con formas edificadas (SOJA, 2008), configurando tanto la ciudad simultánea como la ciudad ocupada.

Los procesos industriales y de urbanización al norte y sur de la ciudad de Quito, o podríamos decir, los procesos de lo industrial en lo urbano y viceversa, han sido el reflejo de los modelos de desarrollo imperantes en la historia reciente del país; se consagran jurídicamente en las constituciones de 1979, 1998 y 2008 y en una desordenada gama de ordenanzas locales; la ejecución de políticas neoliberales, con un corto período intermedio de políticas relacionadas con el socialismo del siglo XXI, pero en la lógica del desarrollo capitalista a la postre, han trazado las dinámicas de lo poblacional, lo urbano, el habitar y el hacer ciudadanía.

Al analizar las tres constituciones, en la proyección temporal: de lo neoliberal al socialismo del siglo XXI; y posteriormente, del socialismo del siglo XXI al actual retorno al esquema neoliberal, son visibles los cambios ocurridos en el territorio; en el transcurso de las últimas cuatro décadas: el crecimiento de la ciudad, pasando consecutivamente, de una a otra conurbación; la transformación de suelos rurales en zonas industriales primero y luego en suburbanas de marginalidad y exclusión; hoy zonas populares y de pobreza con muy alta densidad poblacional; de zonas urbano-industriales difusas, a la ciudad consolidada; se ha modificado totalmente el paisaje por el uso del suelo, los espacios verdes, humedales, bosques nativos; así como fauna silvestre, prácticamente han desaparecido.

En la complejidad de estos procesos, la presencia y el ejercicio del poder se ha ejercido conforme la naturaleza misma de los modelos de desarrollo; los poderes oficiales, representando la gobernanza y la oficialidad estatal y local, han actuado y han dejado de actuar de manera conveniente, han evidenciado negligencias políticas y técnicas en la formulación e implementación de políticas públicas, regulando y desregulando provechosamente; asumiendo silencios y ausencias oportunas, para que, simplemente en el territorio, las cosas ocurran.

El análisis de las formas en que el crecimiento urbano, las dinámicas poblacionales y las lógicas territoriales fueron y son condicionadas por la presencia de lo industrial, muestra que las zonas urbano-industriales, funcionan como zonas ocupadas (la ciudad ocupada) y excluyentes, porque se ha provocado una suerte de reciclaje urbanístico que gira en torno a la naturaleza de las industrias manufactureras: la movilización y transporte de obreros, de materia prima y de productos y bienes elaborados; los riesgos e impactos sociales y ambientales a diferentes escalas, desde muy pequeños a muy altos o fuertes; las fábricas como fortalezas de muros, cerramientos y sistemas seguridad; los sistemas de eliminación de desechos; los horarios de ruido o de funcionamiento de máquinas, a veces perceptibles, entre otros, determinan lo urbano, el habitar, el derecho a la ciudad.

Es importante precisar que la incompatibilidad en el uso del suelo por la existencia de dinámicas claramente diferentes, entre lo industrial y urbano, como se señaló antes, genera tanto conflictos sociales como ambientales que subyacen a las dinámicas existentes y su tratamiento queda supeditado al tipo de relación existente entre las industrias y los sectores poblacionales; se utilizan mecanismos clientelares, que actúan de facto, en la resolución de conflictos, legitiman y normalizan el orden existente y derivan en dinámicas que se asumen como convivencias funcionales de lo industrial en lo urbano, especialmente.

El crecimiento urbano en las zonas industriales, desde la perspectiva del derecho a la ciudad y desde el enfoque de la ciudad ocupada, dejan ver una desequilibrada correlación de poderes, en donde la hegemonía es asumida por el facto o por los poderes de hecho, esencialmente a partir de unas dinámicas impuestas que, paradójicamente, se expresan incluso mediante unos silencios normalizados; los derechos ciudadanos y los relacionados con el habitar, el derecho al espacio: la libre circulación, la movilidad, el paisaje, la disponibilidad de lugares, el tipo de equipamientos urbanos, adicional a los aspectos ambientales y sociales, son el resultado de dicho desequilibrio.

La presencia de lo industrial en lo urbano y viceversa, va a seguir siendo parte de la realidad en las próximas décadas, es parte de la lógica de la ciudad simultánea y es preciso buscar y construir armonías desde la perspectiva de la ciudad y lo ciudadano; la existencia de incompatibilidades en el uso del suelo residencial urbano, debe tener como premisa fundamental que, cualquier proceso de contaminación, provocado por lo humano, es en principio un acto antiético. La normativa existente, así como los indicadores industriales y urbanos, van a establecer nuevos escenarios, derechos,

actuaciones, limitaciones, posibilidades y perspectivas en el tiempo; la construcción de ciudades saludables e inteligentes implica la maduración de la sociedad en conjunto y parte por ubicar lo humano como la prioridad esencial, incluso por sobre el capital y por sobre cualquier lógica capitalista.

6. Bibliografía

- BARINGO, D. (2013): La tesis de la producción del espacio en Henri Lefebvre y sus críticos: un enfoque a tomar en consideración. *Quid 16. Revista Del Área de Estudios Urbanos*, 0(3), 119–135.
- BORJA, J. (2019): Derecho a la ciudad, de la calle a la globalización. *Monografías CIDOB*, 76, 33–43.
- BOURDIEU, P. (2012): *Sobre el estado*, Tlalpan, México, Editor digital Titivillus.
- CARRIÓN, F. (1982): *La renovación urbana en Quito*, Editorial FRAGA.
- _____. (2007): *Espacio público: punto de partida para la alteridad*. 1–15. https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1228415744_espacio_publico_punto_de_partida_para_la_alteridad_2.pdf
- _____. (2008): Violencia urbana: un asunto de ciudad. *Eure*, 34(103), 111–130.
- _____. & VALLEJO, R. (1992): La planificación de Quito. Del Plan Director a la ciudad democrática. En *Ciudades y políticas urbanas en América Latina* (pp. 143–170), Quito.
- CASTELLS, M. (2009): *Comunicación y poder*, Alianza Editorial.
- CORREA, R. (2012): *Ecuador: de Banana República a la No República* (Primera), Nomos Impresores.
- CORTI, H. & BORJA, J. (2018): *Derecho a la ciudad: Conquista política y renovación jurídica*, Editorial Jusbaibes.
- DE MATTOS, C.A. (2010): Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, 47, 81–104. <https://doi.org/10.4067/s0718-34022010000300005>
- GONZÁLEZ, D. & PÉREZ, M. T. (2018): La ciudad simultánea: introducción al sur-global. *ACE: Architecture, City and Environment*, 13(37), 269–280. <https://doi.org/10.5821/ace.13.37.5564>
- GRAMSCI, A. (2013): *Antología*, Ediciones Akal.
- HARVEY, D. (1977): *Urbanismo y desigualdad social*, Siglo XXI de España Editores.
- _____. (1998): *La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Amorrortu Editores.
- _____. (2012): *Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Ediciones Akal.
- _____. (2014): *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*, IAEN-Instituto de Atos Estudios Nacionales del Ecuador.
- _____. (2018): *Justicia, naturaleza y la geografía de la diferencia*, IAEN-Instituto de Atos Estudios Nacionales del Ecuador.
- HERRERO-OLARTE, S. (2020): Exclusión laboral por movilidad: el caso de Quito (Ecuador). *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 52(206). <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.206.09>
- JIRÓN, M. P. & LANGE, V. C. & BERTRAND, S. M. (2010): Exclusión y Desigualdad Espacial: Retrato desde la movilidad cotidiana. *Revista INVI*, 25(68), 15–57. <https://doi.org/10.4067/s0718-83582010000100002>
- LEY DE RÉGIMEN MUNICIPAL DEL ECUADOR (1971): Congreso Nacional de Ecuador, *Registro Oficial*, Sup 331 de 15 de Octubre de 1971.
- MOSCOVICI, S. (1979): *El psicoanálisis, su imagen y su público*, Editorial Huemul.
- RAMÍREZ, B. & LÓPEZ, L. (2015): *Espacio, paisaje, región, territorio y lugar: la diversidad en el pensamiento contemporáneo*, UNAM, Instituto de Geografía.
- RESOLUCIÓN N.º 0005-CTUGS-2020, Norma técnica de contenidos mínimos, procedimiento básico de aprobación y proceso de registro formal de los planes de uso y gestión de suelos y, los planes urbanísticos complementarios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, 40 (2020), República del Ecuador. https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/resoluci%C3%B3n_nro._005_ctugs_2020_norma_t%C3%A9cnica_pugs.pdf
- SMITH, N. (2013): *¿Ciudades después del neoliberalismo?* (pp. 9–30). <https://marxismocritico.com/2013/06/17/ciudades-despues-del-neoliberalismo/>
- SOJA, E.W. (2008): *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*, Madrid, Traficantes de sueños.
- TORRES, V.H. (1985): El Municipio administrador o poder local. *Ecuador Debate, Barrios populares: realidades y problemas*, 7, 57–76. Centro Andino de Acción Popular (CAAP) <http://hdl.handle.net/10469/10044>

7. Listado de Acrónimos/Siglas

CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIUI	Clasificador Internacional Industrial Uniforme
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
EDCB	Entrevistas a Dirigentes de Coordinadoras de Barrios
EFC	Entrevistas a Funcionarios Clave
EP	Entrevistas a Pobladores de zonas urbano-industriales
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GEI	Gases de Efecto Invernadero
ISI	Modelo de Industrialización sustitutiva de Importaciones
LOOTUGS	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo
MI	Ministerio de Industrias
MMQ	Municipio Metropolitano de Quito
PMDOT	Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
POS	Plan de Ocupación del Suelo

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, N° 214, invierno 2022

Págs. 969-984

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.214.9>

CC BY-NC-ND



Modelo de simulación para la transición del uso suelo urbano en la ocupación del espacio territorial: zona Metropolitana Pachuca, Hidalgo (México)

Oscar MONTAÑO-ARANGO ⁽¹⁾Oscar Saúl HERNÁNDEZ-BARRERA ⁽²⁾Joselito MEDINA-MARÍN ⁽³⁾José Ramón CORONA-ARMENTA ⁽⁴⁾Héctor RIVERA-GÓMEZ ⁽⁵⁾Antonio Oswaldo ORTEGA-REYES ⁽⁶⁾⁽¹⁾ Autor de correspondencia⁽³⁾ ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾ Profesor-Investigador⁽²⁾ Profesor. Director de Gestión Urbana, Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo⁽¹⁾ ⁽²⁾ ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾ Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

Resumen: Se presenta un modelo de simulación basado en redes neuronales artificiales que permite comprender la dinámica de transición en el espacio-tiempo del uso de suelo en un área representativa de la Zona Metropolitana de Pachuca. Se analizaron y construyeron bases de datos alfanuméricos geoespaciales, con información de 2 periodos, 2007 y 2014. Los resultados se presentan en 3 escenarios respecto a los patrones de comportamiento de la expansión urbana del año 2014, el escenario base tuvo un acercamiento del 55%; con una amplitud de 15% se elevó al 80%; y con el 35% a 95%. El conjunto de variables simuladas, muestra que los datos son confiables y el modelo es capaz de representar el comportamiento del uso de suelo en el espacio-tiempo. Un punto crítico fue el proceso de refinamiento y categorización de las variables de entrada y la información para correlacionar los valores de salida.

Recibido: 28.12.2021; Revisado: 01.06.2022

Correo electrónico: omontano@uaeh.edu.mx ; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4093-2529>Correo electrónico: ohernandez@uaeh.edu.mx ; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3358-196X>Correo electrónico: jmedina@uaeh.edu.mx ; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0937-8707>Correo electrónico: jcorona@uaeh.edu.mx ; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7157-1634>Correo electrónico: hriver06@hotmail.com ; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2903-2909>Correo electrónico: oswwaldoo@yahoo.com.mx ; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5825-9742>

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

Palabras clave: Uso de suelo urbano; Categorización de variables; Redes neuronales artificiales; Modelo de simulación; Escenarios de transición.

Simulation model of the transition of urban land use in the occupation of territorial space. Case: Metropolitan Zone of Pachuca, Hidalgo (Mexico)

Abstract: This work presents a simulation model based on artificial neural networks, which allows understanding the transition dynamics in space-time of land use, in a representative area of the Metropolitan Area of Pachuca. Geospatial alphanumeric databases were analyzed and built, with information from 2 periods, 2007 and 2014. Results are presented in 3 scenarios with respect to the behavior patterns of urban expansion in 2014: the base scenario had an approximation of 55%; with an amplitude of 15% it rose to 80%; and with 35% to 95%. The set of simulated variables shows that the data are reliable and the model is capable of representing the behavior of land use in space-time. A critical point was the process of refining and categorizing the input variables and the information to correlate the output values

Keywords: Use of urban land; Categorization of variables; Artificial neural networks; Simulation model; Transition scenarios.

1. Introducción

La conformación de los conglomerados urbanos denominados ciudades implican la articulación de diversos elementos, como el uso de suelo, que a menudo representan dos vertientes: 1) la dificultad para equilibrar las demandas del crecimiento de la mancha urbana y 2) el deseo de preservar el medio ambiente natural, los cuales están inscritos en un espacio y tiempo determinado en vías de garantizar los atributos que el concepto de calidad de vida significa.

El uso de suelo, en el devenir de los tiempos, ha implicado un análisis de la forma de expresión de los satisfactores que una sociedad requiere para su reproducción social, sin embargo, esta concurrencia en muchas ocasiones no homogénea y lejos de ser óptima, limita o condiciona el desarrollo de las ciudades. En este sentido, surgen interrogantes en torno a los beneficios y consecuencias de la modificación del uso de suelo y su impacto en la conformación de una ciudad, por lo que es necesario contar con herramientas adecuadas para integrar y evaluar una gran cantidad y diversidad de información, como un medio de obtener respuestas fiables.

El generar un modelo que utilice relaciones físicas para determinar la transición a través del tiempo en el territorio se encuentra condicionado a la disposición de información para realizar los análisis necesarios que permitan la toma de decisiones al respecto, la denostación hacia el concepto de movilidad, accesibilidad, disponibilidad

de infraestructura y los actores que a la par se gestan, juegan un papel transcendental dentro de la llamada sostenibilidad urbana. En el presente artículo se seleccionaron variables que conciernen con la localización, forma, transformación y dimensión de los usos de suelo, para definir relaciones mutuas de convivencia o segregación, con el objeto de predecir su comportamiento en escenarios proyectados y ser consideradas en el proceso de planeación del territorio. En este sentido, se hace un análisis de la composición de la estructura urbana en términos de uso de suelo que presenta una ciudad media a través del comportamiento de un área representativa de la Zona Metropolitana de Pachuca (ZMP); así mismo, se ponderan los datos, se generan matrices con información alfanumérica geoespacial y se modela por medio de las reglas de operación de las Redes Neuronales Artificiales, a fin de conocer los cambios en el uso de suelo y su expresión en el territorio, lo anterior, permite definir escenarios con diversos grados de precisión del comportamiento de transición, que, combinado con las capacidades de los sistemas de información geográfica, contribuye a la toma de decisiones en el aprovechamiento del territorio.

El modelo de simulación de transición urbana del uso de suelo crea las bases para el análisis subsecuente del territorio, como un componente esencial en las investigaciones sobre las ciudades, ya que permite proyectar y evaluar las posibles consecuencias de la puesta en marcha de políticas públicas, además de otras acciones sobre el uso del suelo y su expresión en el territorio.

2. Marco Teórico

2.1. Suelo urbano

De acuerdo con QUINTANA & OJEDA & GARCÍA (2018), las ciudades tienen distintos usos de suelo (habitacional, comercial, servicios e industrial), así como clasificaciones en función de las características inmobiliarias establecidas por los planes de desarrollo, ubicación y preferencias de los consumidores y usuarios. Por otro lado, FERNÁNDEZ (2019) menciona que el suelo urbano posee características particulares que lo diferencian de cualquier otro bien, que hacen que su delimitación y determinación del valor sea un proceso complejo. Por tanto, debe considerarse la doble función del suelo urbano; este aparece como un factor de producción, indispensable en el proceso de transformación, por ejemplo, tratándose del espacio que requieren la industria, el comercio y las oficinas, o como un bien básico, cuando se utiliza para vivienda o recreación (MOLINER, 2005). Esta doble función del suelo urbano, que además es un bien escaso, provoca que exista competencia entre los usuarios potenciales de este bien. Es precisamente este proceso de competencia el responsable de la determinación del valor del suelo, pero el proceso es complicado, por la interdependencia de los usuarios potenciales (LÓPEZ, 2014; DILLON & COSSIO & POMBO, 2010).

Se tiene que el crecimiento acelerado y desarticulado de la urbanización provoca conflictos de usos de suelo, ambientales y de imagen urbana. Un abordaje, desde una perspectiva espacial, ha desarrollado avances significativos en la sistematización de procedimientos analíticos, con la finalidad de determinar la evolución de los patrones de distribución espacial del uso de suelo para atenuar el impacto, siendo la tecnología de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) de suma importancia para la planificación (HUMACATA, 2019).

El sector público también tiene una enorme influencia en el valor y uso del suelo, particularmente a través de dos formas: con la planificación del uso del suelo, y por medio de la construcción de infraestructura y equipamiento urbano.

Una de las herramientas que utiliza el sector público en la planificación del crecimiento urbano es la zonificación de usos del suelo (SONAGLIO & SILVA, 2009), la cual, de acuerdo con MENDOZA & ALCÍBAR (2020):

“busca evitar que los nuevos desarrollos interfieran negativamente con los existentes, así como preservar el carácter de la comunidad y los valores identitarios de su territorio, además de implementar planes y políticas gubernamentales relacionadas con el desarrollo económico sostenible y la renovación urbana”.

La zonificación de usos del suelo no elimina el mercado, sólo restringe su operación y, en consecuencia, evita que el proceso de competencia se desarrolle de manera irracional y por lo tanto tenga efectos negativos en el funcionamiento de la ciudad (CASTILLO, 2005).

2.2. Modelos de simulación urbana

El uso del suelo y su manifestación en el territorio consideran diversos elementos en su integración, como la infraestructura, transporte, características físicas del sitio, entre otras, cuyas interrelaciones sirven para entender los procesos y su funcionamiento, así como los cambios que tienen lugar y su comportamiento futuro por la incidencia de nuevos integrantes (nuevos usos del suelo) en áreas semiconsolidadas o consolidadas (SUÁREZ & DELGADO, 2010).

Lo anterior ha sido motivo de análisis y generación de diversos modelos, no solo a nivel teórico sino contrapunteando con la realidad, tratando de entender las diversas relaciones complejas e identificando aquellas con una significancia preponderante en la articulación de los territorios para simular los comportamientos como sustento para tomar las mejores decisiones (AGUILERA & al., 2009; SOLÁ & RUBIO, 1972). MATURANA & al. (2021) señalan que las metodologías de simulación del crecimiento urbano adquieren relevancia para comprender y aportar en futuros escenarios. De esta manera, la construcción de modelos de simulación obedece a una lógica particular en un momento determinado, donde para su conceptualización se identifican premisas para analizar su comportamiento y su posterior interpretación como lo plantea AGUILERA (1999):

1. Encontrar un sistema teórico que permita identificar el fenómeno que se estudiará como un conjunto de estados identificables, tanto en el espacio como en el tiempo. Los habitantes en diferentes sectores de la ciudad en distintos años o bien, el número de personas en un sector de la ciudad en diferentes horas del día, son ejemplos de estados identificables espacio-temporales.

2. En cualquier caso, es condición indispensable definir variables que determinen explícitamente los estados. Estas variables reciben el nombre de variables de estado. El número de habitantes por kilómetro cuadrado por unidad de tiempo, es una variable posible.
3. Establecer las relaciones que lleva al sistema urbano a cambiar de un estado a otro, o bien, que le permita permanecer en el mismo estado conforme transcurre el tiempo. Por ejemplo, un centro comercial o una entidad de gobierno de una ciudad, cambia de estado según la hora del día. Existe una relación entre el número de personas en dicho espacio y la hora específica.
4. Definir una relación cuantitativa que permita precisar el cambio de estados en función explícita del tiempo, ya sea por medio de razones de cambio (el cambio de la variable de estado en función del cambio en una unidad de tiempo), o bien, estableciendo una ecuación que defina de forma explícita el valor de una variable de estado para cualquier tiempo dado.

Hay modelos matemáticos que en algunos casos se han traducido en paquetes informáticos de última generación que permiten entender de mejor manera los procesos a través de modelos de simulación, sin embargo, su aplicabilidad es acotada, debido a que su concepción difiere de la realidad de otros contextos. Las aportaciones son excelentes referentes para este estudio, por lo que se describen algunos modelos representativos que puntualizan esta relación.

2.2.1. Modelo MUSSA

MUSSA es el software llamado Modelo de Uso de Suelos de Santiago, propiedad del gobierno de Chile y desarrollado por la Universidad de Chile (MINISTERIO DE PLANEACIÓN Y COOPERACIÓN, 2003), proyecta el comportamiento del mercado inmobiliario urbano y permite predecir sus estados de equilibrio económico ante múltiples escenarios; macroeconómicos y regulatorios.

2.2.2. Modelos para Uso de Suelo y Transporte

Son modelos asociados, que se desarrollan para comprender la interacción del uso de suelo y el transporte, en un contexto macroeconómico

consistente. El argumento teórico básico que utiliza, es que esta interacción puede ser explicada por las decisiones de la vida diaria de las personas y las actividades que desean realizar. Dado que estas actividades están espacialmente dispersas, de una manera descrita por el patrón de uso de la tierra, y para llegar a ellos, las personas requieren viajar, la interacción se lleva a cabo de dos maneras: en primer lugar, el patrón de localización de las actividades induce un patrón de viaje, y presupone un costo por el desplazamiento, y segundo, que la localización de cada actividad es dependiente del sistema de transporte, y se define un costo diferenciado por ese ejercicio planificado de actividades.

2.2.3. Modelo Land-Use Conflict Identification Strategy (LUCIS)

Modelo de análisis geoespacial, utilizado para la resolución de conflictos en la asignación de usos de suelo (CARR & ZWICK, 2007), a través de operaciones de álgebra de mapas "Modelbuilder", basado en procesos de asignación de utilidad múltiple o sencilla, que se puede acoplar a una variedad de circunstancias y situaciones, permitiendo evidenciar los comportamientos probables antes y después del aprovechamiento del territorio. Donde la representación modélica mínima de una ciudad demanda dos capas: la primera para las unidades de la infraestructura física de la ciudad, y la otra, para los movimientos de los individuos dentro de la ciudad. Los elementos de infraestructura urbana (unidades de tierra, segmentos de la red vial, edificios, etc.), son considerados como fijos, mientras los individuos son potencialmente libres de cambiar su localización dentro de la ciudad.

2.2.4. Modelo UrbanSim

Modelo diseñado a mediados de la década de los 90, su primera implementación como prototipo de trabajo fue en Oregón en el año de 1998, es un paquete informático de código abierto. Su operación ha sido en las tareas de planificación en los EE.UU., Europa, Asia y África, también es utilizado por organismos dedicados a las labores de planificación y como líneas de investigación en instituciones de nivel superior.

El modelo UrbanSim se basa en simular los mercados, impactos del uso del suelo y planes de transporte en una escala metropolitana, desde la base de la parcela a la metrópoli. Es una plataforma de simulación para: apoyar la

planificación y el análisis del desarrollo urbano, la incorporación de las interacciones entre el uso del suelo, el transporte, la economía y el medio ambiente (WADDELL, 2002).

2.2.5. Modelos de Sistemas Dinámicos basados en Autómatas Celulares

Para reproducir el resultado de las correlaciones del conjunto de estructuras y procesos espaciales en el ámbito de la simulación urbana, se ha recurrido a la modelación de su comportamiento, a través de instrumentos que permiten simular espacialmente esta dinámica (HENRÍQUEZ & AZÓCAR, 2007; BARREIRA GONZÁLEZ & GÓMEZ DELGADO & AGUILERA BENAVENTE, 2015), recurriendo a modelos basados en Autómatas Celulares, debido a su capacidad para reproducir sistemas complejos como el crecimiento urbano; donde el tiempo y el espacio son fundamentales en la conformación de las estructura urbana (SANTOS, 2000).

2.2.6. Modelos de Redes Neuronales Artificiales “RNA”

Los modelos de crecimiento de la ciudad basados en RNA (GIS AND CHIPS, 2013), han sido capaces de identificar relaciones complejas no lineales entre un conjunto de entradas. Asimismo, se han aplicado para establecer las condiciones de mutabilidad y cambio de uso de suelo de diversas zonificaciones (GÓMEZ, 2020), por lo que su utilización como herramienta de predicción del crecimiento de núcleos urbanos, cada día tiene mayor trascendencia; particularmente, por la capacidad de representación de la conjunción del modelado espacial y temporal de los fenómenos concurrentes que se llevan a cabo en el territorio.

3. Materiales y Método

El estudio de la conformación del medio urbano y los procesos que impulsan su transformación y expresión en el territorio, requieren del manejo y uso de análisis espaciales, estadísticos y técnicas de SIG. Para comprender la dinámica compleja de estos procesos y sus múltiples factores causales, la investigación consideró lo siguiente:

- Explorar los diversos mecanismos que condicionan los cambios de uso del suelo y las variables sociales, jurídicas, políticas, económicas y espaciales que conducen a su conformación.
- Identificar la disponibilidad de infraestructura básica que derive en la permisibilidad de los cambios en el uso del suelo.
- Evaluar factores contextuales sobre los patrones de desarrollo y uso del suelo.
- Identificar modelos de cambio de uso del suelo usando parámetros simples, como: extensión de las áreas urbanas, principales vías de transporte, distancia a los lugares de trabajo, bienes e insumos, condiciones topográficas y la existencia de tierras en situación especial.

Las herramientas que permiten realizar un análisis del espacio urbano incorporando variables de interacción en el territorio (población, vivienda, transporte, vialidades) son los SIG, que son indispensables para entender y visualizar la problemática existente en el entorno urbano y las condiciones que se puedan presentar a futuro (MAANTAY & ZIEGLER, 2006; SERRA, 1996), debido a que permiten capturar datos geográficos en diferentes formatos, ya sea mapas digitalizados o imágenes de satélite, almacenar grandes volúmenes de datos, realizar análisis implementando algoritmos complejos y la aplicación de modelaciones para la simulación de los procesos urbanos.

En este trabajo se utilizó el software ArcGIS, el cual es uno de los programas más utilizados actualmente por empresas y administraciones públicas para el análisis geoespacial. El software cuenta con los módulos ArcMap, ArcToolbox y ArcCatalog, para un mejor desempeño. ArcGIS utiliza datos geográficos de diferentes fuentes, crea bases de datos geoespaciales y permite el análisis espacial (ALATORRE, L.C. & al., 2015), la edición geométrica, el análisis de topología, entre otras funciones.

Para la integración de la información se revisaron fuentes provenientes de instituciones públicas, medios de comunicación impresa y digital, así como levantamiento en campo para conformar escenarios en tiempos T1 y T2. Identificada la información se procedió a la digitalización, que es una forma de conversión de datos analógicos a digitales, a través de tres etapas sucesivas: preparación de datos, digitalización y captura de datos. El proceso de digitalización implicó lo siguiente:

- La preparación y obtención de la información.
- Manejo y uso de software.
- Conversión de información análoga a digital.
- Georreferenciación de los datos.
- Mapeo de los valores obtenidos mediante los RNA.

Mediante el uso de ArcMap fue posible añadir información del material analógico a la digital, obteniendo como resultado *shapefiles* con información del área de estudio, para su posterior análisis. El mapa a nivel de lote en formato DXF, se convirtió a *shapefiles* para realizar un proceso de georreferenciación y generación de información tabular.

Para la definición del comportamiento del fenómeno de transición del uso de suelo existen algunos modelos matemáticos que han sido utilizados regularmente para su solución, como los autómatas celulares y las redes neuronales artificiales, así mismo, existen modelos basados en técnicas de evaluación multicriterio (GÓMEZ & RODRÍGUEZ, 2012), que consisten en un conjunto de elementos técnicos utilizados en la toma de decisiones multidimensional, para evaluar una serie de criterios predefinidos, para la toma de decisiones.

A continuación, se describe la metodología utilizada para desarrollar el modelo de simulación, que permite identificar cómo se comporta el uso de suelo de manera temporal y espacial, observando el fenómeno de transición, a fin de identificar un patrón que permite caracterizar su conducta desde un Tiempo 1 (T-1), un Tiempo Proyectado 1 (TP-1), un Tiempo 2 (T-2) y un Tiempo Proyectado 2 (TP-2):

1. Identificación de la zona de estudio.
2. Investigación de las teorías respecto a los modelos espaciales en la conformación de la estructura urbana, que dan la pauta para identificar variables en el proceso de apropiación y diferenciación del territorio.
3. Caracterización de los elementos que hacen posible el fenómeno de la transición de uso de suelo.
4. Estudio de los paquetes informáticos utilizados en la modelación de la dinámica urbana.
5. Definición de las variables y clases que representen el fenómeno de transición del uso de suelo.
6. Acercamiento con profesionales relacionados con los temas de la dinámica urbana, a fin de caracterizar las variables que participan en la definición del uso de suelo.
7. Identificación y procesamiento de la información alfanumérica geoespacial proveniente de la administración pública, que permita establecer los comparativos en un tiempo T-1 y T-2, acotados a la Zona Metropolitana de Pachuca.
8. Utilización del software SIG para el tratamiento y gestión de los datos levantados en campo, la integración de una base de datos geoespacial y para la diferenciación del T-1 a TP-1 y T-2 a TP-2. En esta investigación se trabajó con ArcGIS de ESRI, debido a que permite el tratamiento de información geográfica en diversos formatos.
9. Conformación de una matriz numérica, para tipificar las clases y las variables como representación tabular del uso de suelo. Para su procesamiento se usó el software Matlab R2014a.
10. Diseño de algoritmos para la generación de datos de entrada, para el uso del modelo matemático de la RNA, provista en el software Matlab.
11. Diseño de la RNA para identificación de la clase en un T-1. Con la RNA seleccionada se realiza la simulación de comportamiento proyectado por variable y por clase en un TP-1 y en un T-2.
12. Diseño de la RNA para la simulación del comportamiento de la clase en un TP-2, generando información tabular compatible para una representación espacial.
13. Comparación de resultados en un TP-2 espacialmente, con la información alfanumérica espacial identificada en un T-2.

4. Análisis y Resultados

El modelo de simulación desarrollado se basa en la desagregación de subsistemas urbanos que confluyen en un espacio y tiempo determinado, incorpora las distribuciones espaciales del uso de suelo y es concebido bajo las condicionantes en la disposición de información gubernamental, retomando los criterios de conformación y captura de datos, a fin de disponer de una configuración flexible, involucrando la caracterización del marco

jurídico del desarrollo urbano y ordenamiento territorial vigente en el contexto del área de estudio, donde las reglas de transición del uso de suelo se determinan con base en una comparativa de la estructura física espacial existente; para ello, se tomaron en cuenta autores clásicos de la dinámica urbana, con la finalidad de identificar los criterios que determinaron para comprender los procesos territoriales y con ello definir las variables que construyen el espacio urbanizado desde el punto de vista físico, así mismo, desde la parte urbanística, se buscó la opinión de expertos relacionados con la operación urbana que coadyuvan en la definición de elementos que intervienen en el cambio del uso del suelo urbano (FIG. 1), en este sentido, tanto las representaciones matemáticas y los paquetes informáticos de última generación, que constituyen los modelos de simulación de los procesos territoriales, se consolidan bajo la interacción de variables espaciales tangibles.

Es por ello que tanto las abstracciones de los autores principales como contemporáneos convergen en elementos tácitos vinculantes en el campo de estudio de los cambios de uso de suelo, así como en la búsqueda de patrones o tendencias en los mismos, ayudando a la representación espacial de escenarios futuros. En modelos recientes como los de NIETO & OVIEDO & NACIF (2016), MAS & PÉREZ & CLARKE (2012), PLATA & GÓMEZ & BOSQUE (2010), AGUILERA & al. (2009), LIGMANN & CHURCH & JANKOWSKI (2008) y WHITE & ENGELEN (2000), donde para estimar los cambios de uso de suelo aplican dinámica de sistemas, criterios multiobjetivo

y redes neuronales artificiales, en su diseño también toman como base a los autores clásicos que se mencionan en la tabla.

Dado lo expuesto, el diseño del modelo de simulación se conformó de acuerdo a lo mostrado en la FIG. 2, donde se expresa lo siguiente:

- Identificar la dinámica de distribución y transición del uso de suelo urbano.
- Identificar patrones en el cambio de uso de suelo urbano a partir de procesos aleatorios y límites de la geometría espacial.
- Inferir las diversas transiciones espaciales a partir de eventos discretos.
- Modelar las variables que participan en la conformación del uso de suelo urbano y su expresión temporal y espacial.
- Predecir el crecimiento y la distribución del uso de suelo urbano.

4.1. Área de estudio

El área de estudio se localiza en la Zona ZMP perteneciente al estado de Hidalgo, la cual contempla los municipios de Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, San Agustín Tlaxiaca, Zempoala y Zapotlán. La ZMP ha venido experimentando un intenso proceso de urbanización, asociado no solo al crecimiento natural, sino a

	Tenencia de la Tierra	Precio del Suelo	Aptitud Territorial	Densidad de Población	Distancia Centro Urbano	Distancia calle principal	Disponibilidad de infraestructura	Disponibilidad de transporte	Pendiente
Von Thünen (1826)		X			X			X	
Burgess (1925)		X		X	X			X	
Hoyt (1939)		X		X	X			X	
Christaller (1966)		X	X	X	X	X	X	X	
Harris & Ullman (1945)		X	X	X	X	X	X	X	
Weber (1929)			X	X	X	X		X	
Bazant (1984)	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Opinión de expertos	X	X	X	X	X	X	X	X	X

FIG. 1/ Consideraciones en la conformación del Uso de Suelo

Fuente: Elaboración propia

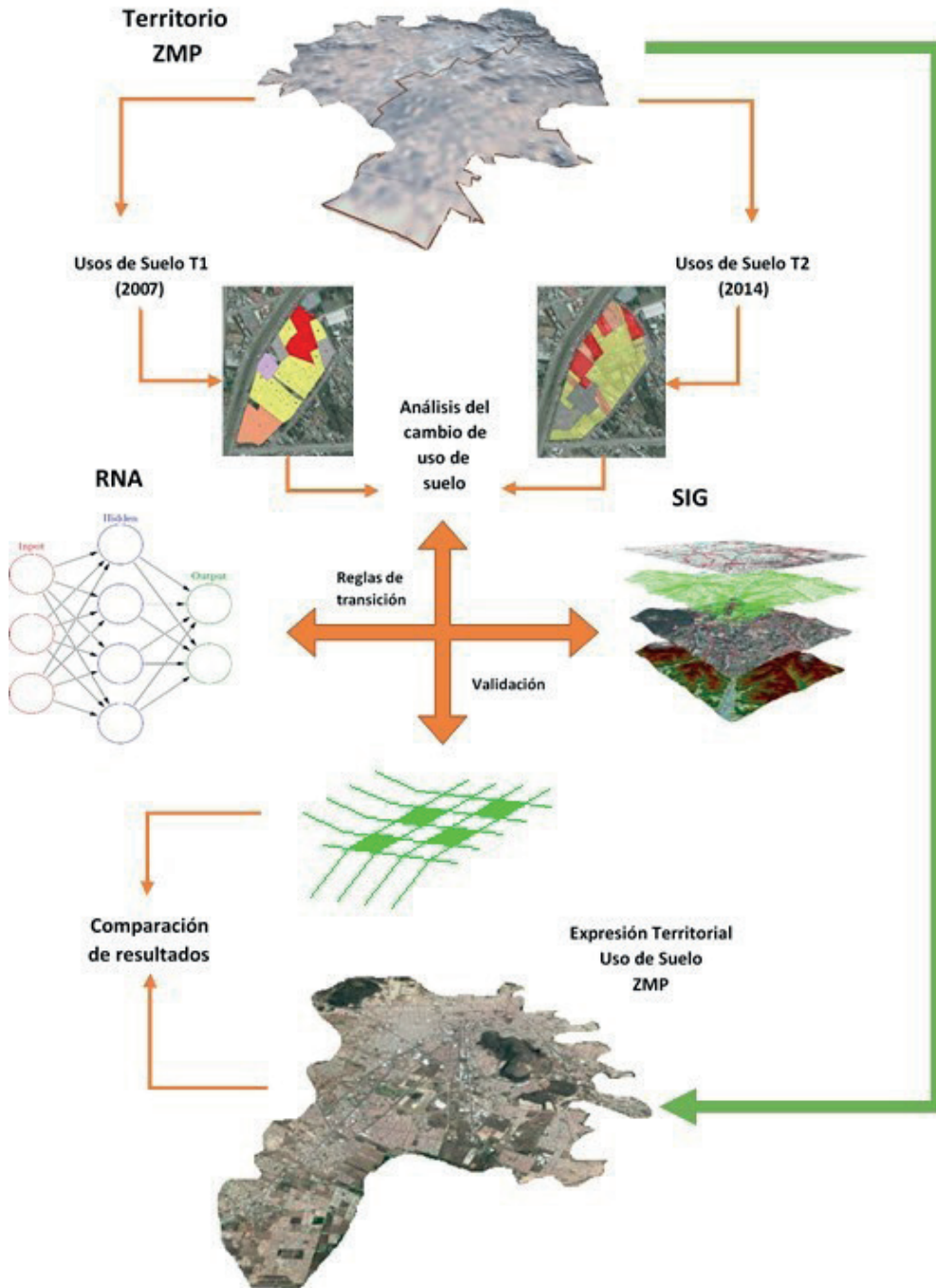


FIG. 2/ Esquema del modelo

Fuente: Elaboración propia

la creciente migración de personas residentes en la ciudad de México, quienes adquieren un lote o una vivienda, tanto para habitarla en forma permanente, usarla en forma ocasional o simplemente como patrimonio.

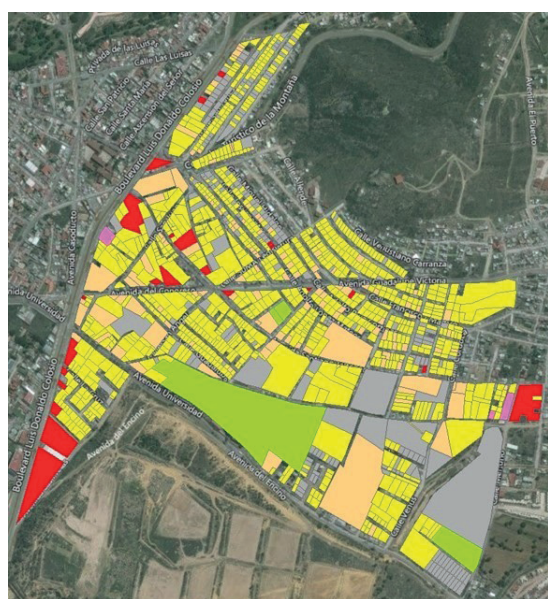
El uso de suelo de la ZMP está distribuido en habitacional, mixto, comercial y de servicios, predios baldíos y en menor porcentaje industrial. La zona habitacional tiene un eje rector primario denominado avenida Luis Donald Colosio, donde el tejido urbano se complementa con vialidades secundarias perpendiculares al eje descrito. El lugar se caracteriza por una dinámica en el cambio gradual del uso de suelo, derivado de la presión que ejerce su ubicación, al ser un tramo vial primario para el enlace con el Corredor de la Montaña (Zona turística) y como tal se presentan flujos vehiculares importantes de largo itinerario o de paso, que conlleva a una disposición de establecimientos dedicados a la prestación de servicios relacionados con el transporte y el comercio, llevando a una reconversión gradual de la imagen urbana expresada en los frentes de los lotes colindantes con esa vialidad, privilegiando las actividades del sector terciario, desplazando el uso habitacional hacia el interior del área de estudio, donde los baldíos urbanos permiten la apropiación del espacio, creando nuevos espacios de aprovechamiento a través de subdivisiones o fraccionamiento de los predios.

4.2. Integración de Información Geoespacial

El estudio del espacio urbano y concretamente del uso del suelo, obliga a revisar los procesos que involucran la apropiación del territorio, donde factores como los económicos, sociales, culturales, políticos, geográficos, entre otros, juegan un papel primordial de la estructura urbana. Es por ello que, a través del análisis espacial del comportamiento de esos factores en el espacio urbano, permite identificar patrones espaciales más claros y consistentes en la estructura de la ciudad.

Se recopiló datos alfanuméricos generados en el año 2007 que corresponden a zonas de los municipios de Pachuca de Soto y Mineral de la Reforma, del primero se recopiló 75,800 registros geoespaciales y del segundo 69,722, los que forman parte de la zona de estudio (Instituto Municipal de Investigación y Planeación, 2008).

Con esta información, se identificó una zona con diversidad de usos de suelo, donde los datos geoespaciales del año 2007 son superpuestos en una imagen satelital del año 2014 (Fig. 3), que evidencia una constante expansión de la mancha urbana, limitada por la presencia de elevaciones naturales ubicadas al norte. La zona identificada contiene diversos usos de suelo, mismos que se codificaron, conforme a la normativa del programa de desarrollo urbano vigente.



Uso de Suelo	Clase	Codificación
Comercio y Servicios	1	[Red]
Industria	2	[Purple]
Mixto	3	[Green]
Habitacional	4	[Yellow]
Equipamiento	5	[Orange]
Asentamientos Irregulares	6	[Grey]

FIG. 3/ Sobreposición de datos espaciales del año 2007 de la Zona Metropolitana de Pachuca en imagen satelital del año 2014 y codificación de uso del suelo

Fuente: Elaboración propia en base al Instituto Municipal de Investigación y Planeación (2008) y Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial (2015)

X1	Tenencia de la Tierra - Codificado (E,P,Pu) = (1,2,3)	Ejidal	E = 1
		Privada	p = 2
		Pública	Pu = 3
X2	Precio del Suelo - Codificado (pr1,pr2,pr3,pr4)	\$ 0 - 1 000m ²	pr1 = (0 - 3 000)
		\$ 3 001 - 8 000m ²	pr2 = (3 001 - 8 000)
		\$ 8 001 - 15 000m ²	pr3 = (8 001- 15 000)
X3	Aptitud Territorial - Codificado (A,M,Na) = (1,2,3)	Apto	A = 1
		Medianamente Apto	M = 2
		No Apto	Na = 3
X4	Densidad de Población (hab/ha) -Codificado (dn1,dn2,dn3)	0 a 100	dn1 = (0 - 100)
		101 a 250	dn2 = (101 - 250)
		250 a 300	dn3 = (251 - 300)
X5	Distancia al centro de la ciudad	hasta 1 000m	du1= (0 - 1 000)
		de 1 001 a 3 000 m	du2 = (1 001 - 3 000)
		de 3 001 a 5 000 m	du3 = (3 001 - 5 000)
X6	Distancia a una calle principal	0-300m	i1 = (0 - 300)
		301 - 1 000m	i2 = (301 - 1 000)
		1 001 - 5 000 m	i3 = (1 001 - 5 000)
X7	Infraestructura - Codificado (i1,i2,i3)	0 - 300m	i1 = (0 - 300)
		301 - 1 000m	i2 = (301 - 1 000)
		1 001 - 3 000m	i3 = (1 001 - 3 000)
X8	Transporte - Codificado (t1,t2,t3)	0 - 150m	t1 = (0 - 150)
		151 - 300m	t2 = (151 - 300)
		301 - 500m	t3 = (301 - 500)
X9	Pendiente	0 - 5 (apto)	
		0 - 15 (medianamente apto)	
		mas de 15 (no apto)	

FIG. 4/ Caracterización de las variables que conforman el uso de suelo

Fuente: Elaboración propia

VARIABLES A CONSIDERAR			Comercio y servicios			Industria			Mixto			Habitacional			Equipamiento			Asentamientos irregulares			
			Mayor	Medio	Bajo	Mayor	Medio	Bajo	Mayor	Medio	Bajo	Mayor	Medio	Bajo	Mayor	Medio	Bajo	Mayor	Medio	Bajo	
X1	Tenencia de la tierra Codificado (E, P, Pu)	Ejidal E=1																			
		Privada P=2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2								2
		Pública Pu=3																			
X2	Precio del suelo Codificado (pr1, pr2, pr3)	0-3000m2 pr1=0-3000			2000			3000			2000			1500			3000	2000	1000	500	
		3001-8000m2 pr2=3011-8000		5000			6000		8000	4000		7000	3500			6000					
		8001-15000m2 pr3=8001-15000	10000				11000								9000						
X3	Aptitud territorial Codificado (A, M, Na)	Apto A=1			1												1			1	
		Medianamente apto A=2	2	2		2	2	2	2	2	2	2	2		2				2		
		No apto NA=3													3			3			
X4	Densidad poblacional (hab/ha) Codificado (dn1, dn2, dn3)	0 a 100 dn1=0-100			50	50	50	50			50			100			100			100	
		101 a 250 dn2=101-250		150							200			200			200			150	
		250 a 300 dn3=251-300	300							300					300			300			
X5	Distancia al centro de la ciudad (du1, du2, du3)	hasta 1000 m du1=0-1000																			
		1001 a 3000m du2=1001-3000		3000	2500		3000	2500		2000	1500		2500	2000		3000	2500		2500	1500	
		3001 a 5000m du3=3001-5000	3750				3700			3800			4000			4000			3700		
X6	Distancia a una calle principal (dp1, dp2, dp3)	0-300m dp1=0-300			5			5		300	5			300			5			300	
		301-1000m dp2=301-1000		500			500		700				1000			600			1000		
		1001-5000m dp3. 1001-5000	1200				1187						1500			1200			2000		
X7	Infraestructura Codificado (i1, i2, i3)	0-300m i1=0-300	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	300	
		301-1000m i2=301-1000																			800
		1001-3000m i3=1001-3000																			2000
X8	Transporte Codificado (t1, t2, t3)	0-150m t1=0-150			30			30			5					5					
		151-300m t2=151-300		250			250			300			100	300		1000			1000	300	
		301-500m t3=301-500	500			600			700			1500			1300			2000			
X9	Pendiente	0-5 apto			4			4	4	4	4	5	5	5	4		4			5	
		0-15 medianamente apto	10	7		10	7								7				10		
		mas de 15 no apto																15			

FIG. 5/ Sistematización de los datos de uso de suelo

Fuente: Elaboración propia

Con los usos de suelo definidos, se categorizaron las variables que participan en su conformación. Cada variable fue ponderada de acuerdo con la información disponible (mismas que son el resultado de la revisión de los modelos de estructura urbana y la opinión de expertos), generando rangos de valores por cada variable de acuerdo con los valores mínimos y máximos identificados (FIG. 4).

Con los Usos de Suelo (clases) y las variables identificadas, se generó una matriz de 9×6 con valores asignados, indicando que para cada clase existe una combinación de variables en su definición, misma que explican su expresión en el territorio y su vinculación con otras clases ya sea próximas o contiguas, obteniendo lo que se muestra en la FIG. 5.

Con los rangos establecidos, los valores al interior resultaron bastante amplios por lo que fue necesario generar fronteras con mayores datos, que ayudaron a identificar un patrón con la mayor información posible, y que fueron los valores de entrada al utilizar las RNA. Para ello se generó un algoritmo denominado Matriz General que permitió identificar valores próximos a las fronteras establecidas para cada variable por cada clase del tipo:

La matriz resultante fue de $10 \times 24,300$. Para la clase 1 se encontraron 1,458 columnas, de la

$$c_{1-6} = f(x_{1-9})$$

misma forma, se replicó para cada clase, hasta llegar a 24,300 columnas. Con la matriz conformada, se procedió a diseñar la red neuronal artificial, utilizando el paquete informático Matlab, para ello, la red es entrenada para que realice un determinado tipo de procesamiento, en este proceso de aprendizaje, el conjunto de pesos sinápticos aleatorios permitió identificar los datos requeridos para que la red pueda realizar su labor, a través de un ejercicio iterativo de refinamiento.

Mediante el algoritmo de aprendizaje *backpropagation* se entrenó la RNA presentando unas entradas y salidas conocidas, a través de los valores obtenidos de la matriz resultante, donde este algoritmo de entrenamiento y su parámetro de convergencia es el error cuadrático. El error cuadrático indica si la RNA ha sido capaz de aprender los datos de entrenamiento, cuanto más pequeño es, se tiende a un aprendizaje adecuado (FIG. 6).

Para la identificación de la RNA adecuada, se sometieron a ciclos de prueba y error, asignando

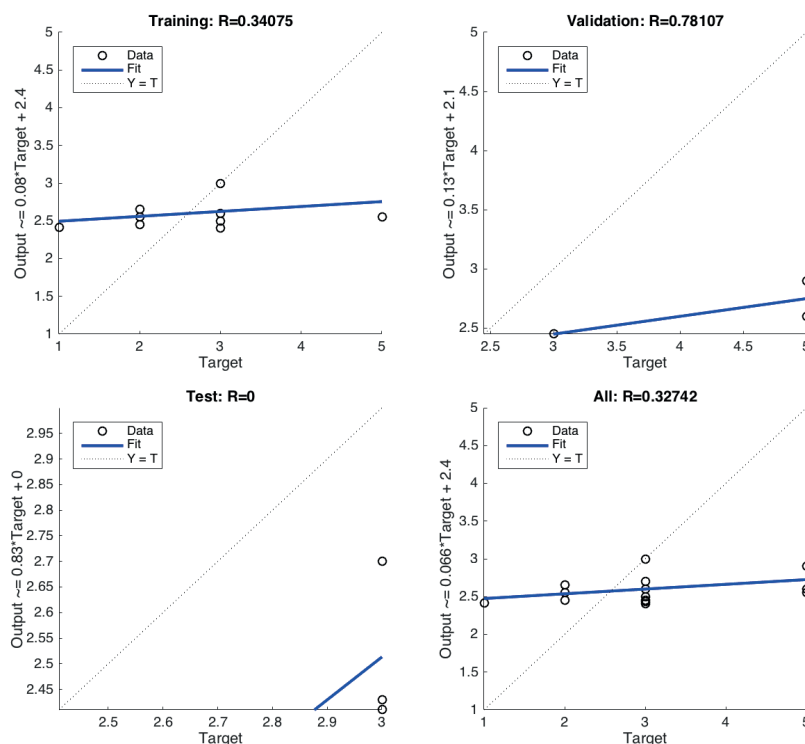


FIG. 6/ Coeficiente de correlación obtenido de la RNA resultante

Fuente: Elaboración propia con base a Matlab versión R2014a

aleatoriamente número de neuronas y capas, comparando los errores cuadráticos y los coeficientes de correlación (r). Por las cantidades de iteraciones y datos generados, se diseñó un algoritmo que permitió identificar el mínimo error cuadrático de las diversas combinaciones aleatorias realizadas.

La arquitectura final de la red neuronal que dio mejor resultado, después de probar varios algoritmos de entrenamiento y diferentes números de capas, quedó conformada por 9 neuronas en la capa de entrada, 10 neuronas en la primera capa oculta, 10 neuronas en la segunda capa oculta, 9 neuronas en la tercer capa oculta y 1 neurona en la capa de salida. Cada una de estas capas contiene una función de activación lineal.

La RNA obtenida identifica los usos de suelo en la zona definida para el año 2007, donde la siguiente asignación es que la misma RNA sea capaz de predecir el comportamiento del uso de suelo en el año 2014 (FIG. 7), con la información tabular y geoespacial que permita realizar esa tarea, además de poder realizar los comparativos correspondientes.

Para el análisis de los cambios de uso del suelo en un periodo de 7 años, se utilizó una matriz de tabulación cruzada, basada en la metodología desarrollada por PONTIUS & SHUSAS & McEACHERN (2004). Como resultado de los datos tabulares geoespaciales de los dos periodos identificados, se establecen los valores del periodo próximo anterior y se ordenan de tal manera que permitan inferir los datos individuales por clase y variable para el año 2014.

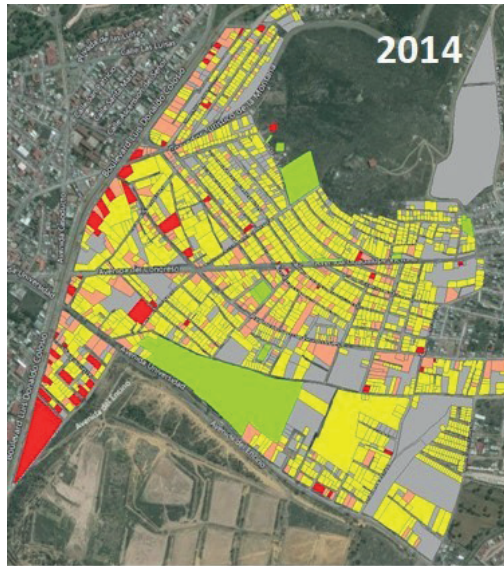


FIG. 7/ Datos espaciales año 2014, Zona Metropolitana de Pachuca

Fuente: Elaboración propia

En la matriz presentada en la FIG. 8, las filas representan las variables del mapa en el tiempo T-1 y las columnas las clases del mapa en el tiempo T-2. Asimismo, cada valor de la variable X1...Xn, es relacionado con el T-1, ubicándose en el lugar de la clase y así sucesivamente, posteriormente la relación es inversa al utilizar los valores de las variables del T-2, con este proceso se proyectan los valores para el T-2.

Primer momento	Clase 1 _{T-1}		Clase 2 _{T-1}		Clase 3 _{T-1}		Clase 4 _{T-1}		Clase 5 _{T-1}	
Segundo momento	Clase 1 _{T-2}		Clase 2 _{T-2}		Clase 3 _{T-2}		Clase 4 _{T-2}		Clase 5 _{T-2}	
Variable 1	x1-1 _{t-1}	x1-1 _{t-2}	x1-2 _{t-1}	x1-2 _{t-2}	x1-3 _{t-1}	x1-3 _{t-2}	X1-4 _{t-1}	X4-4 _{t-2}	x1-5 _{t-1}	x1-5 _{t-2}
Variable 2	X2-1 _{t-1}	X2-1 _{t-2}	X2-2 _{t-1}	X2-2 _{t-2}	X2-3 _{t-1}	X2-3 _{t-2}	X2-4 _{t-1}	X2-4 _{t-2}	X2-5 _{t-1}	X2-5 _{t-2}
Variable 3	X3-1 _{t-1}	X3-1 _{t-2}	X3-2 _{t-1}	X3-2 _{t-2}	X3-3 _{t-1}	X3-3 _{t-2}	X3-4 _{t-1}	X3-4 _{t-2}	X3-5 _{t-1}	X3-5 _{t-2}
Variable 4	X4-1 _{t-1}	X4-1 _{t-2}	X4-2 _{t-1}	X4-2 _{t-2}	X4-3 _{t-1}	X4-3 _{t-2}	X4-4 _{t-1}	X4-4 _{t-2}	X4-5 _{t-1}	X4-5 _{t-2}
Variable 5	X5-1 _{t-1}	X5-1 _{t-2}	X5-2 _{t-1}	X5-2 _{t-2}	X5-3 _{t-1}	X5-3 _{t-2}	X5-4 _{t-1}	X5-4 _{t-2}	X5-5 _{t-1}	X5-5 _{t-2}
Variable 6	X6-1 _{t-1}	X6-1 _{t-2}	X6-2 _{t-1}	X6-2 _{t-2}	X6-3 _{t-1}	X6-3 _{t-2}	X6-4 _{t-1}	X6-4 _{t-2}	X6-5 _{t-1}	X6-5 _{t-2}
Variable 7	X7-1 _{t-1}	X7-1 _{t-2}	X7-2 _{t-1}	X7-2 _{t-2}	X7-3 _{t-1}	X7-3 _{t-2}	X7-4 _{t-1}	X7-4 _{t-2}	X7-5 _{t-1}	X7-5 _{t-2}
Variable 8	X8-1 _{t-1}	X8-1 _{t-2}	X8-2 _{t-1}	X8-2 _{t-2}	X8-3 _{t-1}	X8-3 _{t-2}	X8-4 _{t-1}	X8-4 _{t-2}	X8-5 _{t-1}	X8-5 _{t-2}
Variable 9	X9-1 _{t-1}	X9-1 _{t-2}	X9-2 _{t-1}	X9-2 _{t-2}	X9-3 _{t-1}	X9-3 _{t-2}	X9-4 _{t-1}	X9-4 _{t-2}	X9-5 _{t-1}	X9-5 _{t-2}
Valores proyectados _{p-2}	Clase 1 _{p-2}		Clase 2 _{p-2}		Clase 3 _{p-2}		Clase 4 _{p-2}		Clase 5 _{p-2}	

FIG. 8/ Matriz de tabulación cruzada para dos mapas de diferente fecha

Fuente: Elaboración propia

4.3. Validación del modelo

Para validar el modelo se tomó como referencia la zona (con manzanas a nivel de lote) mostrada en la FIG. 9, donde la sobreposición cartográfica de los datos alfanuméricos geoespaciales identificados para el año 2007 y 2014 muestra una zona diferenciada por la gama de usos de suelo y la verificación de su transición en el tiempo. Se identifica que en el T-1 se componía de 19 lotes y para el T-2 surgieron 7 lotes más, producto de subdivisiones de diversos predios, resultando 26 lotes para el T-2.

Con la representación espacial de la matriz de tabulación cruzada y los valores identificados para cada variable y clase se conformó una matriz de 98x26, con la cual se realizaron las iteraciones para identificar los valores en el T-1 y en el T-2.

Se proyectaron los valores para cada variable en el T-2 ajustando el algoritmo de las RNA, para las variables que van de X1 a X9. Los datos generados, con base en Matlab, denominados adecuados, resultado de las diversas corridas y que son diferenciadas por el error cuadrático, quedaron identificados de acuerdo

con los siguientes pares de (Variable, Corrida): (X1,1), (X2, 64), (X3,1), (X4,1), (X5,87), (X6,98), (X7,1), (X8,121), y (X9,1).

Con estos valores, se conformó una matriz resultante de 26 x 10, misma que se tabula y se expresa espacialmente, por lo que la correlación de los datos de salida son el resultado de la iteración que hacen todas las clases y los elementos que iteran en la red neuronal, que como base tienen las 9 variables que se establecen en la misma red, obteniendo como resultado un escenario con correspondencia al 55%, tomando en consideración un rango de valores con 5% de error. Si se aumenta la amplitud a 15% en la recolección de datos, la correspondencia se eleva a un 80%. Con la amplitud de datos al 35%, la correspondencia incrementa significativamente, a 95%, emulando el comportamiento con una adecuada aproximación del fenómeno de transición del uso de suelo. Lo anterior se muestra en la FIG. 10.

La representación gráfica del comportamiento de las variables en el territorio sugiere una transición al uso de suelo de comercio y servicios, correlativo a la disponibilidad de infraestructura

2007



2014



FIG. 9/ Comparativa de los datos alfanuméricos geoespaciales identificados para el año 2007 y el año 2014

Fuente: Elaboración propia

1ra. aproximación
Correspondencia al 55%



2da. aproximación
Correspondencia al 80%



3ra. aproximación
Correspondencia al 95%



FIG. 10/ **Valores Proyectados de T-2 – TP-2**

Fuente: Elaboración propia con base en Matlab versión R2014a y ArcGis 10.1

y a su ubicación, al ser un punto de enlace y vínculo con la zona norte (turística) del estado de Hidalgo. Se tiene que la derrama económica, derivada del flujo vehicular y peatonal en el entorno, inciden en la velocidad de ocupación horizontal y vertical de las edificaciones. El conjunto de variables simuladas, muestran que los datos son confiables y el modelo es capaz de representar el comportamiento del uso de suelo en el tiempo y espacio.

5. Conclusiones

Como método de predicción del comportamiento del uso de suelo, la RNA presenta una eficiencia que alcanza una buena precisión, sin embargo, la integración de los datos requiere un trabajo de campo y gabinete significativo, ya que la disposición de fuentes validas es limitada.

Se establece la posibilidad del uso de información geoespacial a nivel de lote, previo tratamiento de los datos, para la modelación de la transición del uso de suelo, utilizando redes neuronales artificiales, de esta forma se sientan las bases para un manejo operativo.

Con la elección de variables que condicionan determinado uso de suelo, el grado de ajuste obtenido en cuanto a la calidad predictiva del modelo ha sido alto, sin embargo, es preciso incorporar variables cualitativas (política, social,

cultura, entre otras) más allá de los modelos económicos de ocupación del territorio.

Un punto crítico es el proceso de refinamiento y categorización de las variables de entrada seleccionadas, lo cual permite una representación fehaciente del comportamiento del uso de suelo en el tiempo y en el espacio.

Por la capacidad de las RNA es posible introducir una gran cantidad de datos de entrada, donde una vez entrenada la red, los datos son procesados de una manera ágil y con una precisión adecuada; sin embargo, con el aumento en el número de variables en la modelación de los fenómenos urbanos, se requiere de más información para que el modelo pueda correlacionar adecuadamente los valores de las variables de entrada con la salida, implicando un esfuerzo particular al momento de la caracterización de los datos.

Se corrobora la eficiencia de las RNA para la diversidad que representa la modelación dinámica del uso del suelo pero de la misma forma las particularidades de cada asentamiento humano reflejados en los datos, limitan la generalización de un método produciendo sesgos, así mismo, se detecta un comportamiento diferente al hablar de zonas urbanas consolidadas, en transición y de futura ocupación.

El modelo de simulación espacial basado en RNA en el campo del estudio de procesos y dinámicas urbanas, constituye una herramienta capaz de complementar la configuración de escenarios futuros y coadyuvar en el proceso de

toma de decisiones para la localización de usos de suelo en la planeación territorial. Utilizando algoritmos de aprendizaje, la red neuronal es capaz de reproducir un comportamiento aprendido, incluso de pronosticar resultados de estados que no se tenían, con grados de precisión aceptables. Sin embargo, para que se obtengan resultados aceptables, se deben identificar las variables adecuadas para el modelo y contar con registros suficientes para lograr un entrenamiento satisfactorio.

6. Bibliografía

- AGUILERA, A. (1999): Ciudades fractales y telarañas urbanas. *Vetas*, 2, 49-59. <https://revista.colsan.edu.mx/index.php/COLSAN/article/view/1164/886>
- AGUILERA, F. & PLATA, W. & BOSQUE, J. & GÓMEZ, M. (2009): Diseño y simulación de escenarios de demanda de suelo urbano en ámbitos metropolitanos. *Revista Internacional de Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo*, 4, 57-190. <https://core.ac.uk/download/pdf/41784904.pdf>
- ALATORRE, L.C. & TORRES, M.E. & ROJAS, H.A. & BRAVO, L.C. & WIEBE, L.C. & SANDOVAL, F. & LÓPEZ, E. (Coords.) (2015): *Geoinformática aplicada a los procesos geoambientales*. Ciudad Juárez, Chihuahua, México, Universidad Autónoma Ciudad Juárez. <https://elibros.uacj.mx/omp/index.php/publicaciones/catalog/view/55/50/154-1>
- BARREIRA GONZÁLEZ, P. & GÓMEZ DELGADO, M. & AGUILERA BENAVENTE, F. (2015): Simulación del crecimiento urbano y modelos basados en autómatas celulares: el uso de parcelas catastrales vectoriales a partir de la teoría de grafos. En J. DE LA RIVA & P. IBARRA & R. MONTORIO & M. RODRIGUES (Eds.), *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación* (pp. 511-520), Universidad de Zaragoza-AGE. http://congresoage.unizar.es/eBook/trabajos/054_Barreira%20Gonzalez.pdf
- BAZANT, J. (1984): *Manual de Criterios de Diseño Urbano* (2ª ed.), México, Editorial Trillas. <https://urbanismodos.files.wordpress.com/2014/07/manual-de-criterios-de-disec3b1o-urbano-jan-bazant-s.pdf>
- BURGESS, E. W. (1925): The growth of city: an introduction to a research project. En R.E. PARK & E.W. BURGESS & R.D. MCKENZIE, *The city*, Chicago, The University of Chicago Press.
- CARR, M.H. & ZWICK, P.D. (2007): *Smart Land-Use Analysis – The LUCIS Model*. Redlands, California, ESRI Press.
- CASTILLO, E.E. (2005): *Integración del uso de suelo a las zonas adyacentes al centro de población*. San Nicolás de los Garza, N.L., México, Universidad Autónoma de Nuevo León. <http://eprints.uanl.mx/1630/1/1020150612.PDF>
- CHRISTALLER, W. (1966): *Central Places in Southern Germany*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.
- DILLON, B. & COSSIO, B. & POMBO, D. (2010): Valor del suelo urbano en una ciudad intermedia: la volatilidad del capital y sus resultados efímeros. *Scripta Nova*. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 14(331), 34.
- FERNÁNDEZ, M. B. (2019): La clasificación urbanística del espacio de transición urbano / rural en la legislación del suelo del Ecuador. *EIDOS*, 14, 3-19.
- GIS AND CHIPS (28 de 05 de 2013): *Gis and Chips*. <http://www.gisandchips.org/2013/05/28/prediccion-del-crecimiento-de-nucleos-urbanos-mediante-automas-celulares/>
- GÓMEZ, L. F. (2020): Simulación de escenarios futuros de cambios de usos del suelo usando Redes Neuronales Artificiales. Aplicación en la ciudad de Curuzú Cuatiá, Corrientes, Argentina. *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, (28), 054-054.
- GÓMEZ, M. & RODRÍGUEZ, V. (2012): *Análisis de la Dinámica Urbana y simulación de escenarios de Desarrollo Futuro con Tecnologías de la Información Geográfica*, Madrid, Ra-Ma.
- HARRIS, C.D. & ULLMAN, E.L. (1945): The nature of cities. *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 242, 7-17.
- HENRÍQUEZ, C. & AZÓCAR, G. (2007): Propuesta de Modelos Predictivos en la Planeación Territorial y Evaluación de Impacto Ambiental. En *IX Coloquio Internacional de Geocrítica*, Porto Alegre. <http://www.ub.edu/geocrit/9porto/cristian.htm>
- HOYT, H. (1939): *The structure and growth of residential neighborhoods in American cities*, Washington, D.C., Federal Housing Administration.
- HUMACATA, L. (2019): Análisis espacial de los cambios de usos de suelo. Aplicación con Sistemas de Información Geográfica. *Revista Cartográfica*, 98, 239-257.
- Instituto Municipal de Investigación y Planeación, IMIP (2008): *Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo*. Gobierno del Estado de Hidalgo.
- LIGMANN, A. & CHURCH, R. L. & JANKOWSKI, P. (2008): Spatial optimization as a generative technique for sustainable multiobjective land-use allocation. *International Journal of Geographical Information Science*, 22 (6), 601-622.
- LÓPEZ, P. (21 de febrero de 2014): *Diferencia entre suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado*. <http://lopezabogados.org/web/diferencia-entre-suelo-urbano-consolidado-y-suelo-urbano-no-consolidado/>
- MAANTAY, J. & ZIEGLER, J. (2006): *Gis for Urban Environment*, California, Redlands, ESRI Press.
- MAS, J.F. & PEREZ-VEGA, A. & CLARKE, K.C. (2012): Assessing simulated land use/cover maps using similarity and fragmentation indices. *Ecological Complexity*, 11, 38-45.
- MATURANA, F. & PEÑA-CORTÉS, F. & MORALES, M. & VIELMA-LÓPEZ, C. (2021): Crecimiento urbano difuso en ciudades intermedias. Simulando el proceso de expansión en la ciudad de Temuco, Chile. *Urbano*, 24(43), 62-73.
- MENDOZA, M.I. & ALCIBAR, C. (2020): La zonificación territorial como instrumento de planificación y gestión de destinos turísticos afectados por desastres naturales: la estrategia posterremoto de 2016 en Portoviejo (Ecuador). *Revista Internacional de Turismo, Empresa y Territorio*, 4(1), 1-21.

- MINISTERIO DE PLANEACIÓN Y COOPERACIÓN (2003): *Análisis, Políticas de Usos de Suelo*, Santiago de Chile, Ministerio de Planeación y Cooperación (MIDEPLAN).
- MOLINER, F. (30 de Junio de 2005): *Ciudades para el futuro más sostenible*. Notas para entender el mercado inmobiliario. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/afam.html>
- NIETO, P. & OVIEDO, S. & NACIF, N. (2016): Un modelo de análisis de uso del suelo en diferentes escenarios en San Juan, Argentina. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 9(17), 90-101. [HTTPS://REVISTAS.JAVERIANA.EDU.CO/INDEX.PHP/CVYU/ARTICLE/VIEW/16845/13640](https://REVISTAS.JAVERIANA.EDU.CO/INDEX.PHP/CVYU/ARTICLE/VIEW/16845/13640)
- PLATA, W. & GÓMEZ, M. & BOSQUE, J. (2010): Desarrollo de modelos de crecimiento urbano óptimo para la Comunidad de Madrid aplicando métodos de Evaluación Multicriterio y Sistemas de Información Geográfica. *GeoFocus, Revista internacional de Ciencia y Tecnología de la Información Geográfica*, 10, 103-134.
- PONTIUS, R.G. JR. & SHUSAS, E. & MCECHERN, M. (2004): Detecting important categorical land changes while accounting for persistence. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 101, 251-268.
- QUINTANA, J. & OJEDA, A. & GARCÍA, J. (2018): Factores que explican el valor del suelo. Caso Hermosillo, Sonora, México. *Contexto, Revista de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León*, 12(16), 93-108.
- SANTOS, M. (2000): *La naturaleza del espacio*, Barcelona, Ariel.
- Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial, SOPOT (Julio de 2015): Sistema Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial. *Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana de Pachuca*. Pachuca, Hidalgo, México, SOPOT.
- SERRA DEL POZO, P. (1996): Análisis espacial y modelos urbanos en un entorno SIG. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, (110), 785-799. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84350>
- SOLÁ, M. & RUBIO, M. (1972): De los modelos de simulación automática de procesos urbanos: Sobre el sentido teórico-práctico. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, (11), 12-18. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/80328>
- SONAGLIO, K. E. & SILVA, L. (2009): Zonificación, ocupación y uso de suelo por medio del SIG. *Estudios y perspectivas en turismo*, 18(4), 381-399.
- SUÁREZ, M. & DELGADO, J. (2010): Patrones de movilidad residencial en la Ciudad de México como evidencia de co-localización de población y empleos. *EURE*, 36(107), 67-91.
- VON THÜNEN, J.H. (1826): *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landschaft und Nationalökonomie*, Hamburg. English translation: WARTENBERG, C.M. (1966): *Von Thünen's Isolated State*, Pergamon Press Oxford.
- WADDELL, P. (2002): Modeling Urban Development for Land Use, Transportation, and environmental Planning. *Journal of American Planning Association*, 68 (3), 297-314.
- WEBER, A. (1929): *Theory of the Location of Industries*, Chicago, University of Chicago Press.
- WHITE, R. & ENGELN, G. (2000): High-resolution integrated modelling of the spatial dynamics of urban and regional systems, *Computers, Environment and Urban Systems*, 24, 383-400.

7. Listado de Acrónimos/Siglas

RNA	Redes Neuronales Artificiales
SIG	Sistemas de Información Geográfica
ZMP	Zona Metropolitana de Pachuca

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, Nº 214, invierno 2022

Págs. 985-1006

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.214.10>

CC BY-NC-ND



El desarrollo territorial en Marruecos ¿Quién decide y quien se beneficia?: el caso de la Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano en la provincia de Chefchaouen

Mohamed LAGHDAS ⁽¹⁾Eugenio CEJUDO-GARCÍA ⁽²⁾Francisco Antonio NAVARRO-VALVERDE ⁽³⁾⁽¹⁾ Doctorando en Ciudad, Territorio y Planificación Sostenible⁽²⁾ Profesor Titular⁽³⁾ Profesor contratado doctor indefinido^{(1) (2) (3)} Departamento de Geografía Humana, Universidad de Granada

Resumen: Marruecos apostó por un nuevo modelo de desarrollo con la puesta en marcha de la Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano (INDH), a partir de 2005, en la que se demostró una mayor preocupación por el tema social. En este trabajo, basándonos en una metodología mixta (cuantitativa y cualitativa) se analiza la estructura de los comités de desarrollo territorial en el marco de la INDH en la provincia de Chefchaouen (norte de Marruecos), así como la distribución de los proyectos y subvenciones realizados por la INDH. Los resultados demuestran que, si es cierto que a nivel institucional se ha incluido a la sociedad civil, sin embargo, la distribución de los proyectos según sus promotores refleja la continuidad del protagonismo dado a los actores clásicos.

Palabras clave: Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano (INDH); Desarrollo territorial; Gobernanza; Participación; Actores y desigualdades sociales.

Recibido: 26.10.2021; Revisado: 02.03.22

Correo electrónico: Mohamed.laghdas@gmail.com; N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6827-6212>Correo electrónico: cejudo@ugr.es; N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2564-5887>Correo electrónico: favalver@ugr.es; N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5033-7603>

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

Territorial development in Morocco Who decides and who is benefited?: the case of the National Initiative for Human Development in the province of Chefchaouen

Abstract: Morocco opted for a new development model with the implementation of the INDH, starting in 2005, in which a greater concern for the social issue was demonstrated. This work is based on a mixed methodology (quantitative and qualitative), and presents the analysis of the structure of the territorial development committees within the framework of the NHRI in the province of Chefchaouen (North of Morocco), and the distribution of projects and NHRI grants. The results show that it is true that civil society has been included at the institutional level; however, the distribution of the projects according to the actors reflects the continuity of the leading role given to the classical actors.

Keywords: National Initiative for Human Development (INDH); Territorial development; Governance; Participation; Actors and social distribution.

1. Introducción

Abordar el tema de desarrollo territorial en Marruecos no es una “tarea sencilla” como se podría pensar. Más bien, requiere evocar varios factores asociados a aspectos, entre otros, históricos, geográficos, políticos y socioeconómicos que interaccionan produciendo un contexto complejo para “aprehender”. Se requiere tener en consideración incluso la época del colonialismo. En este sentido es de subrayar que la política de desarrollo en Marruecos en aquella época se basaba en la “famosa” división del país en el “Marruecos útil” y el “Marruecos inútil”. Como indica AIT HAMZA (2012), el territorio marroquí útil es el que permitía geográficamente desarrollar las actividades agrícolas, donde la pluviometría permite practicar una agricultura de secano y/o intensiva basada en el regadío. Es también, la zona que contiene las grandes ciudades con sus actividades industriales y comerciales. Mientras que el Marruecos inútil, en cambio, afecta al conjunto de los territorios con desventajas, caracterizados por su pluviometría insuficiente e irregular y poco desarrollados.

Realmente, a las zonas “útiles”, concretamente, el litoral atlántico, el polo Kenitra-Casablanca se le dio mayor importancia, no solo en la época del colonialismo, sino también después de la independencia, con un enfoque centralista a la hora de abordar el problema del subdesarrollo (EL GHALBZOURI, 2012). En este sentido, a la hora de analizar la evolución de las políticas de desarrollo de cualquier país es importante, también, tener en consideración la evolución del concepto de desarrollo. En este sentido se encuentran autores como BECERRA LOIS & PINO ALONSO (2005) que subrayan la importancia de conocer la

evolución del concepto de desarrollo, desde su anterior consideración como sinónimo de crecimiento de la riqueza nacional, hasta su actual concepción como un fenómeno caracterizado por su multidimensionalidad y complejidad, con un objetivo muy marcado en la búsqueda de la integralidad.

En efecto, en el caso de Marruecos, después de su independencia y con unas condiciones socioeconómicas desfavorables, hubo intentos de resolver los dilemas socioeconómicos que, en algunos periodos, se convirtieron en problemas con una dimensión política como el caso de las protestas realizadas en varias ciudades a principios del año 1984. La apuesta fue por la planificación. Sin embargo, se observa que los planes establecidos se centraban más en el ámbito macroeconómico, que era la primera preocupación, reflejando un enfoque claramente economicista en el que se privilegiaban el crecimiento de las variables económicas frente al desarrollo que se impondrá en la década de los años noventa del siglo pasado, cuando surgió la teoría del desarrollo humano (PICAZZO & al., 2011; LAVADOS, 1984). Además, las inversiones se dirigieron hacia los sectores tradicionales, en concreto a la agricultura, que desde los primeros años de la independencia estuvo en el centro de la política de desarrollo de Marruecos, como garante de la legitimidad del poder y base de la economía marroquí (JOUVE, 2002). Hay que tener en cuenta que también, Marruecos, como la mayoría de los países que se independizaron después de la segunda guerra mundial, siguieron una política de “desarrollo desde arriba” que caracterizó una gran parte del Tercer Mundo durante los años cincuenta y sesenta (PAVEL, 1985).

Pero un asunto de gran importancia, que no se debería dejar al margen abordando las políticas

de desarrollo en Marruecos, es la aplicación del Programa de Ajuste Estructural (PAE) a partir de 1983. Este programa fue “exigido” por las instituciones financieras internacionales, en concreto, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, después de la expansión del problema de la deuda externa de los países en vías de desarrollo, como son los países africanos y latinoamericanos. La “austeridad” es lo primero que surge cuando intentamos definir este programa. En efecto, su aplicación conllevó que el Estado dejara de lado abordar los graves problemas sociales lo que, a nuestro entender, refleja la crisis del modelo protector y solidario indicado por OFFE (1990), citado en FUSTER-FARFÁN (2019), produciéndose un renacimiento intelectual y político del *neo-laissez faire* y de doctrinas económicas monetaristas.

Las repercusiones negativas a nivel social de este programa en Marruecos fueron evidentes, tanto es así, que éstas se reconocen incluso en los informes oficiales de las instituciones del Estado. Entre los impactos negativos mencionamos, entre otros, el deterioro de los salarios reales. La distribución del ingreso fue menos equitativa que antes de la implementación de las políticas de ajuste y el empleo se volvió aún más precario (SORIANO & TRINIDAD & KOPINAK, 2015). Además, se incrementó la tasa de desempleo pasando a nivel nacional de un 10,7% en 1982 a un 16,0% en 1994. Estas circunstancias conllevaron la “agudización” de las disparidades sociales. En este sentido, ABDEDINE (2015) afirma que desde principios de los años noventa Marruecos se ha enfrentado a una situación social en perpetua degradación caracterizada por una pobreza creciente y un aumento de las desigualdades.

Paralelamente a esta situación que vivía Marruecos, como estaba sucediendo en otros países en vías de desarrollo o desarrollados, estaban surgiendo nuevas tentativas o estrategias de desarrollo a nivel mundial, sobre todo en Europa, como el caso del programa “vínculos entre acciones de desarrollo de la economía rural” en francés “Liaison Entre Actions de Développement de l’Économie Rurale” (LEADER). Estas propuestas pretendían aportar alguna solución que resolviera o paliase los efectos negativos, en bastantes casos perversos, de los procesos desencadenados por los modelos de desarrollo basados en enfoques economicistas, neoliberales y sustentados en economías de aglomeración en esos mismos países (PÉREZ & GIMÉNEZ, 1994).

En el caso de Marruecos podríamos decir que hubo un retraso en la “reacción” para superar tales efectos que castigaron a los grupos sociales más vulnerables después de la aplicación del mencionado programa de austeridad. En efecto, hubo que esperar hasta 2005 para poner en marcha una iniciativa que se considera un punto de inflexión en la política de desarrollo en Marruecos y una sincera apuesta por el desarrollo social (MARTÍN, 2006). Se trata de la Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano, conocida como la INDH, que supone el establecimiento de una época de “cambio”. Un cambio que, como afirma BERRIANE (2010), no sólo ha estado en el centro del discurso oficial sino que también ha atraído la atención de analistas políticos y periodistas nacionales e internacionales. Pero también es una época de desafíos. En este sentido, se puede considerar que superar las repercusiones negativas de las anteriores políticas de “desarrollo” y de “austeridad” que contribuyeron al “subdesarrollo” del país fue uno de los desafíos más destacados que debía afrontar Marruecos con el comienzo del actual siglo (BERGH, 2012). No obstante, cabría señalar que este cambio de rumbo en el ámbito del desarrollo se debía también a otros factores tanto internos como externos al propio Marruecos. Mencionamos en particular los efectos de la globalización y las deficiencias encontradas por los países del Sur en su transición a una economía de mercado que han contribuido al agravamiento de los fenómenos de pobreza y exclusión social (RAFIK, 2020). E incluso, no se debe olvidar el establecimiento de los objetivos del milenio, entre los que se encuentra la erradicación de la pobreza, que firmaron en 2000 los miembros de la Naciones Unidas, entre ellos Marruecos.

En efecto, la INDH se ha implementado para afrontar la pobreza, la exclusión y la precariedad. Así pues, en su primera fase, que duró desde su comienzo en 2005 hasta 2010, se establecieron cuatro programas en el marco de esta iniciativa. En primer lugar, el *programa de lucha contra la pobreza en el mundo rural*, dirigido a las comunas rurales, cuyas tasas de pobreza eran superiores a un 30% de la población. En segundo lugar, el *programa de lucha contra la exclusión social en el medio urbano*, dirigido a 264 barrios de las ciudades cuya población supera los 100.000 habitantes. *El programa de lucha contra la precariedad*, que pretendía mejorar la calidad de vida de las personas en situación de precariedad y en situación difícil. Y, por último, el *programa transversal* dirigido a las comunas no destinatarias de los otros programas. En la segunda fase (2011-2019) se registró una modificación en los criterios de los programas de lucha contra la pobreza y lucha contra

la exclusión. En el primero se redujo la tasa de pobreza para beneficiarse de sus ayudas, del 30% al 14%, y, en el segundo, se han incluido comunas urbanas con una población que oscila entre 20.000 y 100.000 habitantes. Además, se ha establecido un quinto programa, llamado *programa de la rehabilitación territorial*, con el fin de atender las necesidades de las poblaciones de determinadas zonas montañosas o aisladas reduciendo las disparidades en el acceso a la infraestructura básica, los equipamientos y los servicios de proximidad.

Antes de seguir, conviene subrayar que entre los conceptos que han permanecido “muy vinculados” al desarrollo territorial encontramos el de gobernanza. Este concepto se utilizó al principio en el área de las ciencias económicas, exactamente con la finalidad de expresar los mecanismos de coordinación y dirección en el mercado de los procesos económicos. Sin embargo, paulatinamente se extendió a otras disciplinas (KEHM, 2011) convirtiéndose en cuestión central de debate en el campo de las ciencias sociales (FARINÓS DASÍ, 2008). En general, este concepto se usa habitualmente para señalar el nuevo modo de gobernar donde los actores estatales y no estatales cooperan para afrontar los obstáculos y desafíos superando el modelo de un gobierno vertical (CERRILLO I MARTÍNEZ, 2006), que ha demostrado sus limitaciones. Dicha cooperación requiere de la coordinación entre los diferentes actores involucrados constituyendo el primer paso para solucionar los problemas que vive cualquier sociedad. O, como indica WARDI (2014) se trata de una llamada explícita para superar el desequilibrio resultante de las decisiones unilaterales. En mismo sentido, conviene señalar que superar los desequilibrios que, por ejemplo, supone la despoblación rural en España requiere de una gobernanza multinivel, desde la escala nacional hasta la escala local. (ESPARCIA & MARTÍNEZ & QUEROL, 2020).

Desde este punto de vista, creemos que uno de los aspectos más positivos de la INDH es que se basa en una nueva metodología que tiene en cuenta estos criterios (tasa de pobreza, número de población y zonas montañosas o aisladas) para determinar los territorios destinatarios. Pero también en la filosofía o el enfoque adaptado. En este sentido cabría señalar, como indica BONO (2010), la participación del conjunto de los

agentes sociales se impone como eje principal de la INDH. Es decir que se basa en un enfoque participativo e inclusivo, y en un modo de gobernanza democrática, la INDH busca la participación de los beneficiarios, actores y responsables locales y regionales en los diferentes ciclos del proyecto para garantizar su rendimiento y su perennidad, (MEKKAOUI ALAOUÍ & ZOUITEN, 2019). Es decir, que estamos hablando del mismo enfoque adaptado en la iniciativa comunitaria LEADER en la Unión Europea, que ha exigido que el conocimiento local, los recursos locales y la participación de la población local sean fundamentales para los procesos de desarrollo (BOSWORTH & al., 2016) permitiéndose así, como indica RAY (2006), citado en (CEJUDO & NAVARRO & CAMACHO, 2017) enfocar el desarrollo hacia las necesidades, capacidades y perspectivas de la población local. Sin embargo, esto no quiere decir “eliminar” cualquier fuerza exógena en el proceso de desarrollo de un territorio, ya que, y de acuerdo con (SHUCKSMITH, 2012) citado en (CHESHIRE & ESPARCIA & SHUCKSMITH, 2015), estos procesos incluyen inevitablemente una mezcla de fuerzas (endógenas y exógenas), siendo la cuestión fundamental el equilibrio entre el control interno y externo de los procesos de desarrollo y cómo mejorar la capacidad de los actores para dirigir estos procesos en su beneficio.

En efecto, para propiciar una buena gobernanza en la INDH se han creado unos comités tanto a nivel estatal como a diferentes escalas territoriales.

A nivel nacional estaría el Comité Estratégico de Desarrollo Humano, presidido por el Jefe del Gobierno, compuesto por miembros del Gobierno, las instituciones y los organismos públicos concernidos. Asimismo, el Comité de Dirección de la INDH, presidido por el Ministro del Interior, compuesto por los responsables de los departamentos encargados de Finanzas, Desarrollo Social, Desarrollo Rural, Salud, Educación y Vivienda. Además, se ha creado una Coordinación Nacional de la INDH, que es una administración de misión¹ a nivel del Ministerio del Interior dirigida por el gobernador coordinador nacional.

A nivel regional se creó el Comité Regional de Desarrollo Humano en todas las regiones, presidido por el Wali de la región, compuesto por los gobernadores de las provincias y prefecturas de

¹ Es una expresión que se usa para referirse a una administración interministerial encargada de lograr un objetivo particular coordinando la acción de varios servicios (MORAND-DEVILLER & RACINE, 1987). La Coordinación Nacional de la INDH es una “administración de misión” ya que se ha

creado con la puesta de marcha de la INDH, entre sus cometidos mencionamos: facilitar el intercambio de los conocimientos y experiencias entre todos los interventores y prestar apoyo técnico a los comités regionales, provinciales y locales.

la región, el presidente del Consejo Regional y los presidentes de los concejales provinciales y prefectorales, los jefes de los servicios descentralizados del Estado y de las instituciones públicas y los representantes de la sociedad civil. Así pues, queda reflejada una representación de la administración, cargos electos y de la sociedad civil.

A nivel de las provincias y prefecturas, encontramos la creación del Comité Provincial de Desarrollo Humano, presidido por el gobernador de las provincias o prefecturas con una representación de los miembros del Consejo provincial o prefectoral, los representantes de los servicios desconcentrados concernidos y los del tejido asociativo.

A nivel local, se ha establecido el Comité Local de Desarrollo Humano en las comunas y en los distritos urbanos. Estos comités están presididos por los presidentes de las comunas y de los distritos urbanos y se componen de: representantes electos de los diferentes partidos que forman el Consejo comunal; los representantes de los servicios técnicos descentralizados y los del tejido asociativo.

Ahora bien, siendo poco discutibles los aspectos positivos de la INDH en relación con la puesta en marcha de un nuevo modelo de desarrollo en Marruecos, por lo menos desde el punto de vista metodológico, cabría preguntarse, ¿Cuál ha sido el nivel de participación en la toma de decisiones por parte de los distintos actores?, ¿se les ha permitido un real protagonismo o sigue siendo el Estado el principal actor en marco de la INDH?

Para intentar responder a estas preguntas es necesario realizar un análisis a nivel territorial sobre los actores que llevan o gestionan el proceso del desarrollo a través de esta Iniciativa. Para ello, se ha elegido la provincia de Chefchaouen como caso de estudio. Así pues, el objetivo global de este trabajo es analizar la representación de los diferentes actores en los comités de gobernanza así como la distribución de los proyectos y su financiación según sus promotores. Este análisis reflejaría hasta qué punto podemos hablar de un modelo de gobernanza basado en la participación e inclusión social. Por ello, la importancia y el valor agregado de este trabajo de investigación radica en el hecho de que proporciona un análisis de la Iniciativa según los actores, no sólo en su representación a nivel "institucional", sino también a nivel de la ejecución de los proyectos, tratando de ser el espejo que refleja la realidad de los avances que ha traído esta Iniciativa y suponiendo, a nuestro entender, una aportación novedosa para las investigaciones relacionadas con ella.

Buscando referencias relativas a nuestra zona de estudio (provincia de Chefchaouen) en las bases de datos especializadas, nos encontramos ante una diversificación de temas tratados. Sin embargo, es palpable la escasez en investigaciones en el ámbito del desarrollo territorial, y más aún desde una óptica geográfica. Únicamente DARIF & MOUWAQ (2019) intentaron identificar la contribución de la INDH al desarrollo de las zonas montañosas, como el caso de la provincia de Chefchaouen basándose en estadísticas oficiales y resaltando los desafíos del medio natural que impide a los ciudadanos beneficiarse de los programas de desarrollo. Presentan cuatro recomendaciones y propuestas: promover un desarrollo equilibrado entre las comunas rurales y la comuna urbana en la provincia de Chefchaouen a través del apoyo a las empresas, a las iniciativas individuales y el fomento de la inversión en productos endógenos; programación de proyectos de desarrollo socioeconómico en paralelo a la INDH que incluyen a todos los grupos sociales; adecuación de los programas de la Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano a las características montañosas de las comunidades de la provincia de Chefchaouen, teniendo en consideración los riesgos naturales, sobre todo los incendios forestales en los programas de la INDH. Asimismo, concluyen su trabajo de investigación indicando la existencia de varios obstáculos que impiden que los programas de desarrollo logren sus objetivos, destacando que los programas de desarrollo aplicados en las zonas de llanura no se pueden aplicar de forma similar a las zonas montañosas. Por lo tanto, surge la urgencia de la creación de una agencia de desarrollo para las zonas montañosas y el establecimiento de una ley de montaña, como indican los mencionados autores. En este contexto, cabría señalar que algunos países han promulgado una ley específica relativa a los ámbitos de montaña desde hace tiempo, como es el caso de Francia que estableció en 1985 la Ley nº 85-30 relativa al desarrollo y a la protección de la montaña con la que se pretende combinar la exigencia del desarrollo basado en la valoración prioritaria de los recursos locales y la de la preservación del medio ambiente, dentro de un mismo espacio local.

Así pues, esta Ley que está inserta en la lógica del desarrollo endógeno (BROGGIO, 1997). Lo mismo se puede decir de la Ley 25/1982, de 30 de junio, de agricultura de montaña española e incluso de la Directiva comunitaria 75/286/CEE de Consejo, de 28 de abril de 1975, sobre la agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas, que sirvió de referencia para la citada normativa española, entre otras.

2. Área de estudio y metodología

Hemos elegido la provincia Chefchaouen como caso de estudio debido a que se consideraba una de las provincias de Marruecos más pobres antes de la puesta en marcha de la INDH. En efecto, la tasa de pobreza multidimensional, en 2004, llegaba a un 54% en la provincia. Este indicador la situaba como la provincia más pobre en la región Tánger-Tetuán-Alhucemas (Fig. 1) y la segunda a nivel nacional sólo superada por Chichaoua (58,8%). Además, la mayoría de sus comunas presentaban un Índice de Desarrollo Humano bajo debido, principalmente, a su carácter rural ya que entre las 28 comunas que forman la provincia solo encontramos una urbana que es la capital Chefchaouen. A estos factores se debe añadir que se trata de un territorio montañoso, por lo que se ha beneficiado de todos los programas establecidos en el marco de la INDH que hemos mencionado en la introducción. Ello permitió que en esta provincia, en el periodo 2011-2018, se realizarán 700 proyectos en el marco de esta iniciativa. Un número que permite conocer en profundidad esta Iniciativa, sobre todo cuando se desglosan estos proyectos según los actores que los han ejecutado.

La provincia de Chefchaouen es una de las ocho provincias y prefecturas de la región de Tánger-Tetuán-Alhucemas, norte de Marruecos (Fig. 2). Limita al sur con Uezzán y Taounat, al este con la provincia de Alhucemas, al oeste con

las provincias de Larache y Tetuán y al norte, a lo largo de 120 km, con el Mar Mediterráneo.

En cuanto al medio físico, el territorio de la provincia pertenece a la cadena montañosa del Rif, de materiales silíceos y calcáreos. Varias cimas en la provincia de Chefchaouen superan los 2000 metros, como son los casos de Jbel Lakraa 2159 metros, Jbel Tissouka 2122 metros y Jbel Tizirene 2106 metros. Asimismo, encontramos algunas llanuras costeras en el norte de la provincia, concretamente en Jabha, Kaa Asras y Chmaala. Climáticamente se pueden distinguir hasta tres zonas diferentes: una zona montañosa, caracterizada por poseer un clima lluvioso y frío en invierno y suave en verano donde las precipitaciones varían entre 800 y 1400 milímetros anuales, a veces se superan los 2000; una zona costera semiárida con escasas precipitaciones; y una zona sureste con un clima húmedo en invierno y seco en verano.

La superficie de esta provincia es de 3511,3 km². La comuna urbana Chefchaouen se considera la comuna más pequeña de la provincia con una superficie de 10,4 km², mientras que la comuna rural Talambote es la más grande con una superficie de 205 km². La población de la provincia de Chefchaouen era de 457 432 habitantes, según datos del Censo Oficial de 2014, siendo predominantemente rural. Su tasa de urbanización es muy baja, apenas llega al 12,5% del total de población.

Provincias y Prefecturas	Comunas		Total comunas	Tasa de pobreza multidimensional 2004
	Urbanas	Rurales		
Alhucemas	5	31	36	41,0
Chefchaouen	1	27	28	54
Fahs Anjra	0	7	7	48,4
Larache	2	17	19	34,1
M'diq-Fnideq	3	2	5	15,3
Uezzán	1	16	17	32,9
Tánger-Assilah	3	9	12	13,6
Tetuán	2	20	22	24,6
Región Tánger-Tetuán-Alhucemas	17	129	146	51,7
Marruecos	221	1282	1503	25,0

FIG. 1/ División administrativa de la Región Tánger-Tetuán-Alhucemas y tasa de pobreza multidimensional

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Alta Comisaría de Planificación (HCP, 2018a y 2018b)

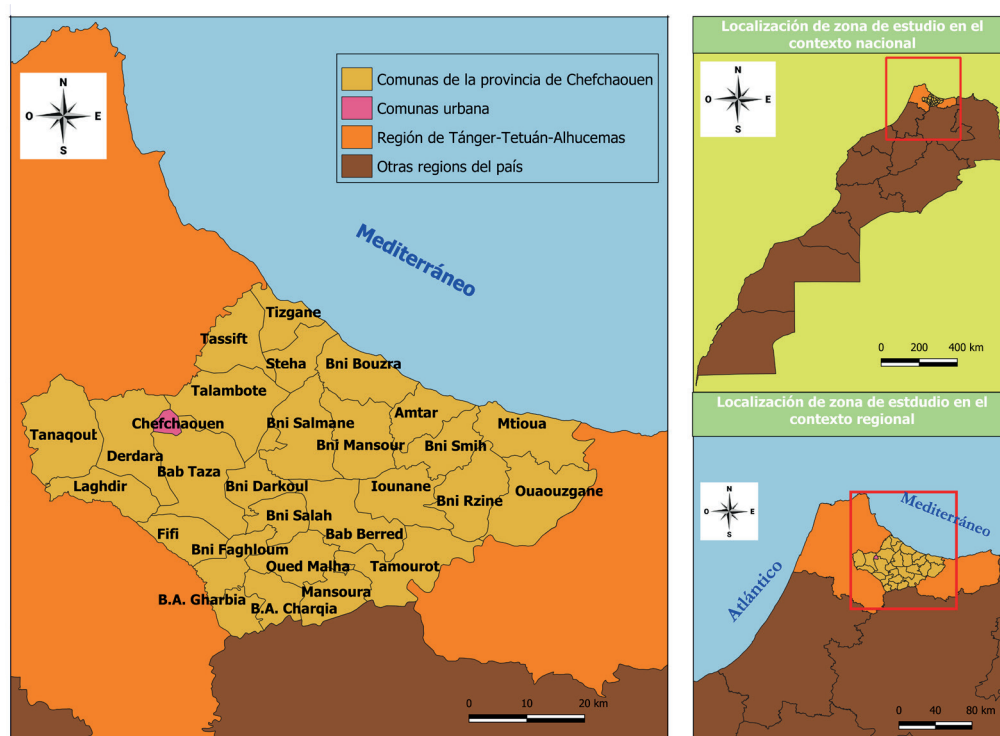


FIG. 2/ Zona de estudio

Fuente: Elaboración propia

Para realizar este trabajo de investigación ha sido necesaria la obtención de información relativa a los miembros de los comités a nivel territorial y también a los proyectos realizados en el periodo 2011-2018. Dentro de ellos se incluyen: los proyectos operativos que son los realizados que han entrado o están listos para entrar en “actividad” y poder proporcionar el resultado deseado; los proyectos realizados considerados no operativos que son aquellos que se han llevado a cabo pero no son aptos para entrar en “actividad”; las acciones realizadas que son las intervenciones puntuales que no llegan a ser proyectos y que en su mayoría son diagnósticos; los proyectos estancados que son aquellos que tienen dificultades pero no se ha anulado su realización; y los proyectos que están en su fase de ejecución. Esta información proviene de la División de Acción Social (DAS) que desempeña el papel de interlocutor y de coordinación

provincial de la acción de desarrollo humano a nivel local. Ha sido necesario completarla con otra proveniente de la Alta Comisaría de Planificación (HCP por sus siglas en francés), que es el organismo encargado de producir información estadística en el ámbito económico, demográfico y social de Marruecos. Por su parte, la información de carácter cualitativo se ha extraído de los manuales de procedimiento que nos han permitido una aproximación a los criterios adoptados tanto para beneficiarse de los programas de la INDH como de la estructura de los comités de gobernanza creados en el marco de esta iniciativa.

Esta información, cualitativa y cuantitativa, nos ha posibilitado la creación de una base de datos que permite analizar los proyectos, inversiones totales² y subvención³ según los actores, así como la estructura de los comités

² Referido al coste global de los proyectos que incluye la parte aportada por: 1) los beneficiarios que por ejemplo en el caso de las Actividades Generadoras de Ingresos (AGI) debe ser como mínimo el 30% del mencionado coste, como establecen los criterios de financiación de esta tipología de las AGI; 2) los socios de los proyectos (provincia, comuna, Agencia de la Promoción y el Desarrollo del Norte, etc.); 3) la subvención INDH. Cabría señalar que, debido a la falta de datos detallados relativos a la aportación de los socios, este

trabajo se centra en el coste global invertido y en la parte de subvención procedente de la INDH.

³ Relativo a la subvención de la INDH, es decir, el dinero que proviene de la “Cuenta de apoyo de la Iniciativa de Desarrollo Humano”. Sería oportuno señalar que los fondos de esta cuenta provienen del presupuesto general del Estado, de colectividades territoriales, de los servicios del Estado a nivel territorial y de la cooperación internacional.

según la tipología, número de integrantes y género. El resultado conseguido a través de los datos cuantitativos se representa principalmente en tablas y, en menor medida, se utiliza la representación gráfica y cartográfica generada a través del sistema de información geográfica QGIS. Cabría indicar que, la moneda utilizada en los datos relacionados con los recursos financieros es el dirham, moneda oficial de Marruecos, cuya equivalencia es de 10,94 dirhams/euro aproximadamente.

3. Resultados

3.1. ¿Cómo se estructuran los Comités de Desarrollo Humano en el marco de la INDH en el territorio de nuestra zona de estudio?

Como ya se ha mencionado, a nivel de las provincias se ha creado el Comité Provincial de Desarrollo Humano (CPDH). Este Comité es un órgano decisorio (Conseil Économique Social et Environnemental, 2013), presidido por el gobernador, compuesto por representantes electos, representantes de la administración y de la sociedad civil. Su estructura en nuestra zona de estudio refleja una estructura tripartita igualitaria desde el punto de vista numérico, ya que de los 15 miembros que lo forman cinco representan a la administración, cinco a los representantes electos y cinco a la sociedad civil. Ahora bien, si tenemos en cuenta la profesión de cada miembro, que en gran medida refleja el nivel de estudios de sus miembros, observamos un desequilibrio notable entre las tres partes mencionadas.

En efecto, la mayoría de los representantes de la administración son ingenieros (3 de 5), un doctor en medicina y un profesor. Esto quiere decir que todos poseen una formación superior. Esto es lógico porque representan el sector de la administración pública que requiere de criterios específicos para su acceso, entre ellos el nivel de instrucción. Por su parte, la mayoría de los electos son comerciantes en el mundo rural (3 de 5), además de un agricultor y un jubilado. Sin embargo, el denominador común entre los representantes electos y los de la administración es la ausencia total de las mujeres. En este sentido, es considerable el esfuerzo realizado por Marruecos en el ámbito de la igualdad, tras las reformas constitucionales y normativas realizadas, que han permitido un avance significativo en la participación de la mujer en

el desarrollo (Conseil Économique Social et Environnemental, 2014). No obstante, debemos registrar que todavía existen varios escollos que se deben soslayar (LAGHDAS, 2017), entre ellos, la exclusión de la mujer en el proceso de la gestión de los asuntos públicos de su territorio, sobre todo en el medio rural.

Parece que se ha apostado por la sociedad civil para “compensar” la ausencia total de la mujer como representante de la administración y de los electos. La obligación de la presencia de la mujer en los órganos de la gobernanza es la única explicación, sin lugar a dudas, para que los cinco miembros del CPDH en nuestra zona de estudio que representan a la sociedad civil sean, todas, mujeres. Intentando analizar las características profesionales de estas mujeres nos encontramos ante una paradoja, ya que tres de ellas no ejercen ningún trabajo. Sin embargo, las tres son presidentas de cooperativas agrícolas y asociaciones beneficiadas en el marco de la INDH como actividades generadoras de ingresos. De todos modos, además de ellas, encontramos una agricultora y una gerente de una empresa de construcción.

Además de este comité provincial encontramos ocho comités locales a nivel de las comunas rurales beneficiadas del programa de la lucha contra la pobreza en el mundo rural; y en la comuna urbana de Chefchaouen, en el marco del programa de la lucha contra la exclusión en el mundo urbano.

El análisis de los datos de la FIG. 3 permite observar que la agricultura es la principal profesión de los miembros de los Comités Locales de Desarrollo Humano en la provincia de Chefchaouen (un 17%), siendo todos hombres.

Este dato no es nada sorprendente ya que la agricultura es la principal actividad en el mundo rural marroquí, y sobre todo en una provincia como Chefchaouen en la que la tasa de analfabetismo supera el 40%, y los asalariados en el sector público y privado apenas representan un 15,8% de la población activa ocupada o en paro (que había trabajado según el censo oficial de 2014). En representación de los electos encontramos que los agricultores suponen el 29,5% y si descartamos la representación de las mujeres esta tasa se duplica llegando al 40,6%. Además, esta situación casi se repite también en el caso de la representación de la sociedad civil. En efecto, un 21,1 % de ellos son agricultores y, si solo tomamos en consideración la representación de los hombres, esta tasa asciende al 29,4%.

Profesión	Electos		Administración		Sociedad civil		Total	(%)
	M	H	M	H	M	H		
Agricultores	0	13	0	0	0	10	23	17,0
Estudiantes	6	0	0	0	3	3	12	8,9
Directores de escuelas o centros	0	0	1	7	0	0	8	5,9
Comerciantes	0	6	0	0	0	1	7	5,2
Profesores	1	0	2	2	0	1	6	4,4
Enfermeros	0	0	2	4	0	0	6	4,4
Maestros	0	0	2	3	0	1	6	4,4
Amas de casa	1	0	0	0	4	0	5	3,7
Obreros	0	2	0	0	0	3	5	3,7
Desempleados	3	0	0	0	1	3	7	5,2
Administrativos	0	1	0	3	0	0	4	3,0
Ingenieros	0	1	1	1	0	0	3	2,2
Jubilados	1	2	0	0	0	0	3	2,2
Redactores	0	0	0	1	1	2	4	3,0
Técnicos	0	1	0	10	0	0	11	8,1
Auxiliar técnico	0	1	1	0	0	0	2	1,5
Funcionarios	0	0	0	0	0	2	2	1,5
Médicos	0	0	1	1	0	0	2	1,5
pescadores	0	0	0	0	0	2	2	1,5
Abogados	0	1	0	0	0	0	1	0,7
Agente de inmobiliaria	0	1	0	0	0	0	1	0,7
Agente de seguro	0	1	0	0	0	0	1	0,7
Empleado Agencia ONEEP	0	0	0	1	0	2	3	2,2
animadores	0	0	0	0	1	0	1	0,7
Conductores	0	0	0	0	0	1	1	0,7
Contratistas	0	1	0	0	0	0	1	0,7
Farmacéuticos	0	0	0	0	1	0	1	0,7
Jefe de servicio de pesca marítima	0	0	0	1	0	0	1	0,7
Jefe de servicio de registro	0	1	0	0	0	0	1	0,7
Monitores	0	0	0	0	1	0	1	0,7
Parteras	0	0	1	0	0	0	1	0,7
Soldadores	0	0	0	0	0	1	1	0,7
Supervisor de mezquitas	0	0	0	0	0	1	1	0,7
Vendedores ambulante	0	1	0	0	0	0	1	0,7
Total	12	33	11	34	12	34	135	100

Fig. 3/ Distribución de los miembros de los Comités Locales de Desarrollo Humano en la Provincia de Chefchaouen, según la profesión, 2015

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la División de Acción Social (DAS) Chefchaouen

No cabe duda, que una de las observaciones más llamativas es la fuerte presencia de los estudiantes en estos Comités Locales de Desarrollo en el marco de la INDH. Los estudiantes suponen un 8,9% de sus miembros. Pero aún más llamativa es la significación de las estudiantes en la categoría de electos ya que la mitad de las mujeres que representan a los electos son estudiantes. Esto lo podemos interpretar como uno de los frutos de los avances en la educación en el mundo rural marroquí, en general, y en nuestra zona de estudio, en particular. Las escuelas construidas en el mundo rural en las últimas décadas han permitido el “avance” de la mujer rural en la esfera política, aunque no a la altura de las expectativas. De hecho, como se puede comprobar en el mapa la representación de la mujer en los consejos comunales, todavía esta es “escasa” (FIG. 4).

La tasa más alta registrada, que no supera el 42,9%, se encuentra en dos comunas rurales, Bni Ahmed Chaqria y Tanaqoub, y en la comuna urbana de Chefchaouen donde alcanza el 33,3%. Aún más, en algunas comunas se constatan unas tasas “ridículas” llegando a ser 0 en tres de ellas (Ouaouzgane, Bni Salah y Dardara). Es verdad que hay claras diferencias en esta representación de la mujer entre las comunas de la provincia, pero el denominador común entre todas ellas es la ausencia de

mujeres en el cargo de presidente del Consejo comunal; todos los presidentes son hombres.

Tras la representación de los estudiantes, se observa que los técnicos también se encuentran entre las profesiones más significativas en estos comités, ya que conforman un 8,1%. Casi todos los técnicos son representantes de la administración. Únicamente en un caso se encuentra que un miembro de los electos es técnico (comuna Bni Rzine). Estos técnicos pertenecen a los servicios descentralizados del Estado, en gran medida, al sector de agricultura, agua y bosques. La presencia de estos técnicos refleja, de una manera u otra, los servicios que tiene cada comuna. Por el contrario, es reseñable la inexistencia de actores del sector educativo (maestros, profesores, y directores) a pesar de que todas las comunas tienen escuelas.

3.2. La distribución de los proyectos según los actores

3.2.1. Actores públicos

Durante el periodo 2011-2018 se han llevado a cabo 700 proyectos en la provincia de Chefchaouen en el marco de la INDH. Como se puede comprobar en los datos (FIG. 5), los

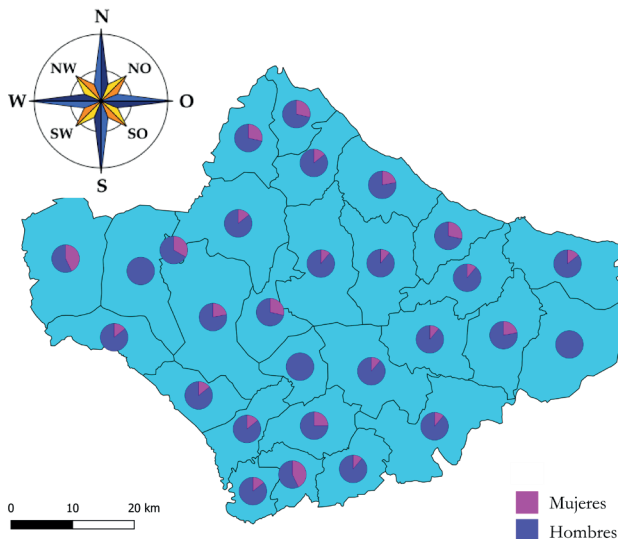


FIG. 4/ La representación de la mujer en consejos comunales de la provincia de Chefchaouen según las elecciones comunales y regionales de 2015

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las elecciones <http://www.elections.ma/>

actores públicos han sido promotores de 285 proyectos, lo que representa el 40,7%, un porcentaje que indica que se trata del primer actor en el marco de la INDH. Su peso es aún mayor en la subvención recibida. Estas iniciativas tienen mucha más de la mitad de la subvención INDH (un 56,7%). Tal porcentaje significaría, en gran medida, que la administración pública conforma el principal “gestor” del dinero de la INDH. Si evocamos la representación de la administración en los comités de la gobernanza podríamos inferir que “la igualdad” representativa se ve compensada por el dominio del sector público en la “gestión” de los fondos de la iniciativa. Más bien, este dato, se puede considerar como una “encarnación” sobre el terreno de la ambigüedad señalada por los autores RAJEB & al. (2019) en el sentido de que el Estado, admite sus debilidades en materia de gobernanza y su incapacidad para responder correctamente a las necesidades de la población, pero al mismo tiempo, muestra su omnipresencia, y, quizás se trata del mismo signo de “vacilación” en compartir el poder por parte de la administración registrado en otras experiencias de desarrollo territorial como el caso español, precisamente en los programas LEADER y PRODER estudiados por NAVARRO & CEJUDO & MAROTO (2014).

Un análisis más detallado enfocado a estos actores públicos, en nuestra zona de estudio, permite “descubrir” que la provincia se considera el principal actor ya que la encontramos como promotor en el 58,9% de los proyectos realizados por la administración pública. Para evitar cualquier confusión sería necesario detenerse para indicar a qué nos referimos a la provincia como administración, en la que el gobernador representa al poder central como establece el artículo 145 de la nueva constitución marroquí de 2011. En este contexto, el rol del gobernador ha conocido una evolución considerable pasando de un rol tradicional limitado al “aspecto de seguridad”,

a un rol que incluye otros aspectos, entre ellos el aspecto de desarrollo socioeconómico como establece el artículo citado: “Los gobernadores asisten a los presidentes de las colectividades territoriales y en especial a los presidentes de los Consejos regionales en la puesta en práctica de los planes y programas de desarrollo”.

Por otro lado, y como demuestran los datos (FIG. 5), la inversión total de los proyectos de la provincia en el marco de la INDH representa más de la mitad de las inversiones de las administraciones públicas en esta área. En efecto, sus proyectos han requerido una inversión de 144 444 301 dirhams lo que supone el 50,6%. Además, llama poderosamente la atención que la inversión total de los proyectos de la provincia iguala la subvención INDH (144 473 101 dirhams), lo que quiere decir que estos proyectos han sido financiados únicamente por la INDH, presentando así una situación singular en comparación con el resto de los actores.

Si se abunda en los detalles de estos proyectos de la provincia (FIG. 6) se aprecia que, solo dos comunas han quedado excluidas (Bni Ahmed Gharbia y Talambote). Estas comunas rurales se caracterizan por una tasa de pobreza multidimensional, relativamente elevada, sobre todo Talambote en la que esta tasa ha llegado, según los datos de la HCP basados en el Censo de Población de 2014, a 22,5%, a saber. Esta tasa supera la tasa provincial en 3,7 puntos porcentuales (18,8%). Además, se consideran entre las comunas con menos población a nivel provincial ya que Talambote se sitúa en la posición 25 (8481 habitantes) y Bni Ahmed Gharbia en la posición 15 (12978 habitantes).

Por otro lado, se registra que, desde un punto de vista numérico, la actuación de la provincia a través de los proyectos realizados de la INDH se ha concentrado, relativamente, en la comuna urbana de Chefchaouen, que ha acaparado

Actores	Proyectos		Inversión total		Subvención INDH	
	Abs.	%	en DH	(%)	en DH	(%)
Provincia	168	58,9	144 444 301	50,6	144 444 301	86,4
Agencia para la Promoción y el Desarrollo del Norte (APDN)	8	2,8	33 754 408	11,8	20 544 408	12,3
Los servicios descentralizados del Estado	109	38,2	107 173 773	37,6	2 127 230	1,3
Total	285	100,0	285 372 482	100,0	167 144 739	100,0

FIG. 5/ La administración pública como promotor de los proyectos de la INDH, provincia de Chefchaouen, 2011-2018

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la DAS Chefchaouen

Comunas	Proyectos		inversión total		Subvención INDH	
	Nº abs	(%)	En DH	(%)	En DH	(%)
Amtar	5	3,0	51944910	36,0	51944910	36,0
Bab Berred	4	2,4	1659556	1,1	1659556	1,1
Bab Taza	14	8,3	11689670	8,1	11689670	8,1
Bni Ahmed Chaqria	4	2,4	1142485	0,8	1142485	0,8
Bni Ahmed Gharbia	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Bni Bouzra	3	1,8	1441419	1,0	1441419	1,0
Bni Darkoul	9	5,3	2052918	1,4	2052918	1,4
Bni Faghloum	7	4,1	2312496	1,6	2312496	1,6
Bni Mansour	3	1,8	201600	0,1	201600	0,1
Bni Rzine	7	4,1	1901044	1,3	1901044	1,3
Bni Salah	3	1,8	12201097	8,4	12201097	8,4
Bni Salmame	10	5,9	1771661	1,2	1771661	1,2
Bni Smih	8	4,7	2126954	1,5	2126954	1,5
Chefchaouen	23	13,6	6824396	4,7	6824396	4,7
Derdara	8	4,7	4273643	3,0	4273643	3,0
Fifi	5	3,0	756706	0,5	756706	0,5
Iounane	9	5,3	2770378	1,9	2770378	1,9
Laghdir	6	3,6	2841038	2,0	2841038	2,0
Mansoura	4	2,4	1201703	0,8	1201703	0,8
Mtioua	10	5,9	1171770	0,8	1171770	0,8
Ouaouzgane	13	7,7	4361349	3,0	4361349	3,0
Oued Malha	1	0,6	295066	0,2	295066	0,2
Steha	3	1,8	916969	0,6	916969	0,6
Talambote	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Tamorot	2	1,2	24551447	17,0	24551447	17,0
Tanaqoub	1	0,6	500000	0,3	500000	0,3
Tassift	3	1,8	1111944	0,8	1111944	0,8
Tizgane	1	0,6	45000	0,0	45000	0,0
Intercomunal	3	1,8	2405882	1,7	2405882	1,7
Total	169	100,0	144473101	100,0	144473101	100,0

FIG. 6/ La institución provincial como promotor de los proyectos en el marco de la INDH en la provincia de Chefchaouen, 2011-2018

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la DAS Chefchaouen

un 13,6% de estos proyectos. Asimismo, en el mundo rural, estas actuaciones llevadas a cabo por la provincia se han concentrado, principalmente, en dos comunas; Bab Taza y Ouaozgane. De hecho, el 8,3% de los proyectos se ha realizado en la primera y el 7,7% en la segunda.

Sin embargo, si se analizan estas actuaciones desde una perspectiva del volumen de los recursos financieros, se puede observar que la cantidad de los proyectos no refleja la realidad de la inversión y subvención INDH. De hecho, encontramos comunas con un número limitado de proyectos y con un volumen considerable de inversión. Nos referimos, en particular, a Amtar con solo 5 proyectos (3%), ha acaparado 51944910 dirhams de la subvención INDH (36%); y Tamorot con tan solo dos proyectos (1,2%) se ha beneficiado de un volumen de 24 551 447 dirhams (17%).

En lo que se refiere a los ámbitos de las actuaciones, conviene subrayar que existe una variedad en las intervenciones. Sin embargo, se destaca una orientación hacia la educación y el abastecimiento de agua potable. En efecto, casi un tercio (un 31,9 %) de los proyectos de la provincia están vinculados al sector de la educación y pretenden el fortalecimiento de infraestructuras e instalaciones educativas sobre todo en el mundo rural para la reducción de las desigualdades en la educación y la lucha contra el abandono escolar que representa un verdadero problema. Estas actuaciones se han llevado a cabo principalmente en el marco de dos programas de la INDH; el programa de la lucha contra la precariedad y el programa de la rehabilitación territorial. Asimismo, encontramos que el sector de abastecimiento de agua potable representó el segundo en cuanto a la cantidad de proyectos (26,6 %), lo que reflejaba la orientación estratégica hacia este sector de gran importancia no solo en el ámbito del desarrollo socioeconómico, sino también de seguridad ya que a pesar de que la provincia de Chefchaouen conoce precipitaciones que a veces superan 2000 milímetros por año, el problema del agua potable en el mundo rural se destaca sobre todo en los años de sequías y resulta en conflictos y manifestaciones como el caso del año 2015 (CHAOUEN PRESS, 2015; ASSABAH, 2017).

En Marruecos, la descentralización y la desconcentración ocupan un lugar preponderante como políticas de modernización de la administración, sobre todo con la llegada de la nueva Constitución marroquí (BENABDELHADI, 2018). En este contexto, los

servicios descentralizados del Estado a nivel de la provincia de Chefchaouen se consideran el segundo actor público que ha intervenido a través de los proyectos de la INDH para el desarrollo territorial de nuestra zona de estudio. De hecho, lo encontramos como promotor en un 38,2% de los proyectos de INDH como un promotor de carácter público (FIG. 5). Precisamente son 109 proyectos en los que un poco más de la mitad (50,5%) están relacionados con la electrificación, sobre todo rural. En los datos de la FIG. 5 se observa que hay una característica muy relevante en cuanto a la financiación de los de los servicios descentralizados del Estado. Pues, si la cantidad de los proyectos de éstos representa el 38,2% de los proyectos de los actores públicos como hemos indicado, estos proyectos han requerido una inversión total de 107 173 773 dirhams, lo que supone un 37,6% de la inversión total en los proyectos de los actores públicos, lo que representa un porcentaje muy similar al de la cantidad de los proyectos (38,2%). Sin embargo, se registra una escasez muy llamativa de la subvención INDH. De hecho, esta subvención INDH apenas llega 2 127 230 dirhams que escasamente representa el 2 % de la inversión total de estos proyectos y el 1,3% de la subvención INDH de los proyectos de los actores públicos. La explicación de esta escasa subvención se encuentra en el tipo del promotor mismo, esto es que se firmaron convenios a nivel central, entre la Coordinación Nacional de la INDH (Ministerio del Interior) y los Servicios Descentralizados del Estado. En "virtud" de estas convenciones las "subvenciones" se han transferido directamente a estos servicios y no a las Divisiones de Acción Social (DAS) de las provincias y prefecturas. De hecho, encontramos que la subvención INDH en los proyectos de la electrificación, que representan casi la mitad de los proyectos de los Servicios Descentralizados del Estado, es "nula" o mejor dicho invisible ya que, examinando los datos de estos proyectos observamos que la Oficina Nacional de la Electricidad y Agua Potable es el promotor y financiador de estos proyectos. Pareciendo así una contradicción "proyectos de la INDH sin subvención INDH", sin embargo, encontramos que la DAS de la provincia de Chefchaouen participa en los comités de estos proyectos, y además se encarga de su seguimiento.

Además de la electrificación, la intervención de los Servicios Descentralizados del Estado (precisamente Oficina Nacional de la Electricidad y Agua Potable) otorgó gran relevancia al sector del agua potable ya que las actuaciones en este ámbito supusieron el

22,0% de los proyectos de estos servicios. Recordamos que este ámbito ha sido también uno de los más destacados en los proyectos de la provincia. Asimismo, las vías de comunicación tienen una considerable representación en las actuaciones de este actor público. En efecto, el 14,7% de estas actuaciones están vinculadas a esta área. Además, la observación apuntada en cuanto a los proyectos de la electrificación se repite también en el caso de los caminos de comunicación, nos referimos a la subvención INDH nula; todos los proyectos de caminos (construcción, rehabilitación de caminos, puentes), que tienen a la Dirección Provincial de Equipamiento, Transporte y Logística como portador de proyecto se han llevado a cabo “sin subvención INDH”.

Frente al dominio de la provincia y de los Servicios Descentralizados del Estado, es destacable subrayar la limitada actuación de la APDN. Su presencia “casi nula” como promotor de proyectos no llega pasar 8 proyectos, lo que supone solo un 2,8% de los proyectos de actores públicos. Sin embargo, su porcentaje asciende en cuanto a la inversión total y subvención INDH, respectivamente, a 11,8 y 12,3%. Este ascenso, especialmente de representación de la subvención INDH, a nuestro entender, es resultado lógico del caso indicado; proyectos de los Servicios Descentralizados del Estado con subvención INDH “nula” pero también por la presencia de proyectos financiados totalmente por la INDH. Analizando esta escasa actuación de la APDN se percibe que apostó por el ámbito social, particularmente la construcción de los centros polivalentes.

3.2.2. Actores electos

Antes de emprender el análisis relativo a estos actores, sería conveniente indicar que se entiende por actores electos a las autoridades locales electas, que han llegado al “poder” a través de elecciones. Se consideran el segundo actor en la actuación en el marco de la INDH, a poca distancia de los actores públicos. Como se puede comprobar en el FIG. 7 son 263 proyectos los que han realizado los actores electos, lo que representa el 37,6 % del total de los proyectos realizados, es decir que este porcentaje solo es inferior al de los actores públicos por 3,3 puntos porcentuales. Sin embargo, desde un punto de vista financiero, los datos reflejan una diferencia notable entre los dos actores. En efecto, los proyectos de los actores electos se han llevado a cabo con una inversión total de 137756081 dirhams, en la que 100093895 dirhams provienen de la subvención INDH. Estas cantidades son muy inferiores a los de los actores públicos.

Por otro lado, los actores electos se desglosan en dos; las comunas y el Consejo provincial. Si nos fijamos en los datos (FIG. 7), lo primero y lo más impactante que salta a la vista es la cantidad de iniciativas del Consejo provincial, que ha realizado 3 proyectos (1,1%), en dos comunas; la comuna urbana Chefchaouen (1 proyecto) y la comuna rural Ouaouzgane (2 proyectos). La característica interesante de estos proyectos son los destinatarios; jóvenes a través de iniciativas en el ámbito de educación y deporte, de residencias de estudiantes y la construcción de un campo de fútbol en Ouaouzgane; y, ancianos a través de la

Actores	Proyectos		Inversión total		Subvención INDH	
	nº abs	%	en DH	(%)	en DH	(%)
Comunas	260	98,9	132456081	96,2	98293895	98,2
Consejo provincial	3	1,1	5300000	3,8	1800000	1,8
Total	263	100,0	137756081	100,0	100093895	100,0

FIG. 7/ Los electos como promotor de los proyectos de la INDH, provincia de Chefchaouen, 2011-2018

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la División de Acción Social (DAS) Chefchaouen

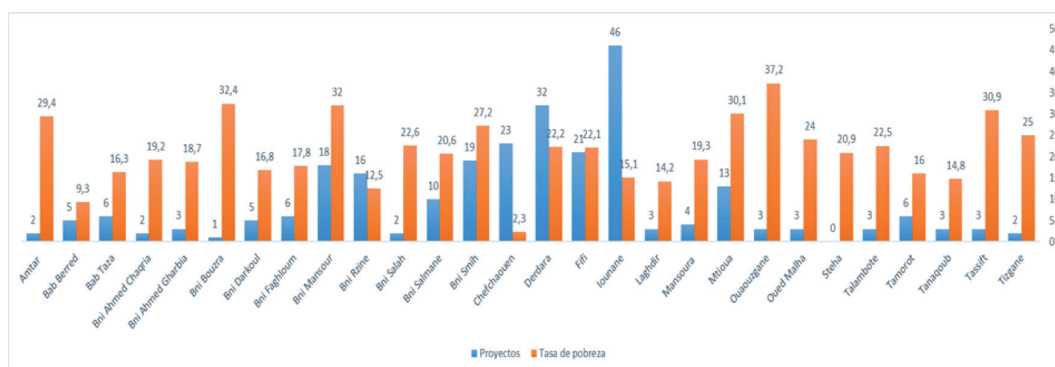


FIG. 8/ **Proyectos con comuna como promotor en el periodo 2011-2018 (en números absolutos) y la pobreza multidimensional, 2014, (en porcentaje) en las comunas de la provincia de Chefchaouen**

Fuente: Elaborador propia a partir del cálculo propio y datos de la Alta Comisaría de Planificación (HCP)

construcción de un espacio cultural y educativo para los antiguos miembros del ejército de la liberación en la ciudad de Chefchaouen. Al contrario de este actor, se observa que las comunas han tenido el protagonismo en la realización de los proyectos de la INDH en la provincia de Chefchaouen. Son 263 iniciativas llevadas a cabo por las comunas como promotor, lo que representa el 98,9% de los proyectos de los actores electos y más de un tercio (37,6%) del total de actuaciones realizadas en general. Esta tasa supera incluso a la representación de los electos en los comités de la gobernanza.

Ahora bien, esta tasa debe interpretarse con cautela, dado que no refleja la realidad de cada comuna, sino de la provincia en su conjunto. Analizando los proyectos según las comunas (FIG. 8), la observación subyacente es la gran disparidad en la cantidad de proyectos realizados de una comuna a otra. En este sentido, encontramos la comuna Iouname con 46 proyectos realizados por ésta como promotor. Sin embargo, en el lado opuesto se encuentra a la comuna Steha sin ningún proyecto. En el mundo rural, la pieza clave en la explicación de esta enorme disparidad es el programa de lucha contra la pobreza en el mundo rural. Como se puede comprobar en el gráfico, las comunas con mayor número de esta tipología de proyectos son: Iouname (46); Derdara (32); Chefchaouen (23); Fifi (21); Bni Smith (19); Bni Mansour (18); Bni Rzine (16); Mtioua (13) y Bni Salmame (10). Se podría decir que el común denominador entre estas comunas, con la excepción de la comuna urbana Chefchaouen, es la elevada tasa de pobreza multidimensional.

Esta observación, ha “remitido” a examinar los programas de INDH en los que se han beneficiado estas comunas. Esto, facilita inferir un nuevo denominar común; el programa de lucha contra la pobreza en el mundo rural, ya que todas estas comunas rurales se han beneficiado en este marco, que se basa en el criterio de pobreza, a saber, en este periodo se han beneficiado las comunas cuya tasa de pobreza global es superior a un 14%. Asimismo, la comuna urbana se ha beneficiado del programa de la lucha contra la exclusión en el mundo urbano. Estas comunas son las únicas que han conocido la creación del Comité Local de Desarrollo Humano. Las subvenciones INDH en el marco de los dos programas se otorgan, de manera directa, a este comité que preside el presidente de estas comunas.

En este contexto cabría señalar que los electos comunales desempeñan un papel importante en la gestión de asuntos públicos locales. Cuatro funciones básicas son las que desempeñan: representación, gestión, control y mediación (OCDE, 2017). Así pues, otorgar la subvención INDH de manera directa al comité que presiden los presidentes de las comunas lo podríamos considerar como un reflejo de la función de gestión que hemos mencionado, pero también como un reforzamiento del “poder político” de los presidentes, ya que la subvención INDH podría desviarse de sus objetivos, pasando de pretender lograr el desarrollo a “buscar votos”. De hecho, si se registra la presencia de “la dimensión política” en algunos proyectos de las comunas, un simple cálculo nos permite extraer que alrededor de un 70% de los proyectos relacionados con la construcción y rehabilitación

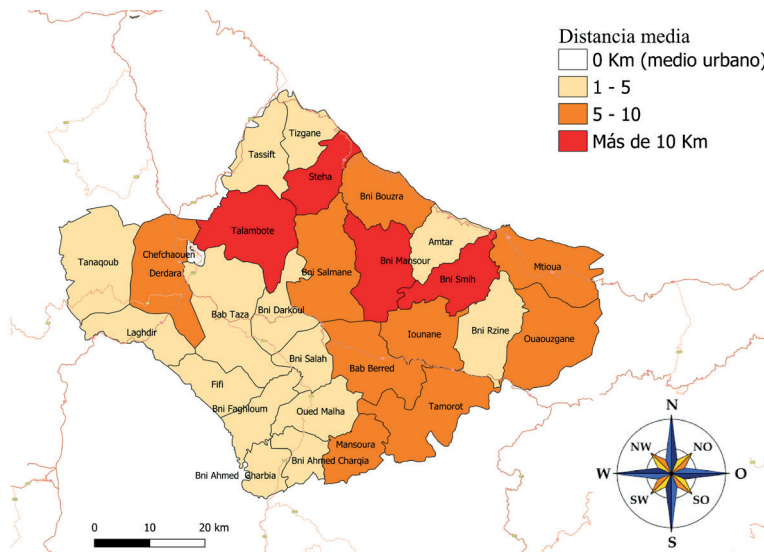


FIG. 9/ Distancia media a la carretera asfaltada

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Alta Comisaría de Planificación, HCP (2014) y ESRI Transportation

de los campos de fútbol en el mundo rural se han llevado a cabo entre 2013 y 2015. Intentando interpretar este dato quizás el interrogante más acertado sería si las elecciones comunales de 2015 han sido el principal motivo de esta “relevancia” dada al deporte más popular (el fútbol) en este corto periodo. La “instrumentalización política”, quizás es el motivo del cambio que conoce la presidencia de los Comités Local de Desarrollo Humano en la tercera fase de la INDH, ya que se han excluido los presidentes de las comunas de la presidencia de estos comités.

Otro asunto que se debía indicar en el análisis de la intervención de las comunas en el marco de la INDH, es la relevante concentración de los proyectos en tres sectores. En primer lugar, las vías de comunicación, que representa una cuarta parte (25%) de los proyectos de las comunas. Sin embargo, examinando la “localización” de los proyectos de las comunas en esta área se destaca que no todas las comunas han realizado este tipo de proyectos. Solo 12 comunas han realizado proyectos de vías de comunicación. No obstante, deberíamos señalar que todas las comunas beneficiadas del programa de la lucha contra la pobreza en el mundo rural (8 comunas) y la comuna urbana beneficiada en el marco del programa de la lucha contra la exclusión social en el mundo

urbano, han llevado a cabo esta actuación. Esto se puede interpretar como que las comunas que han tenido “el poder” de toma de decisión a través de los comités locales de desarrollo humano han apostado por las vías de comunicación como factor determinante en el desarrollo de sus territorios.

No podemos negar el rol y la relevancia de los caminos rurales. Sus impactos a nivel socioeconómico son indiscutibles. Sin embargo, cuando examinamos los proyectos en este ámbito se observa que ningún proyecto de las comunas trata la construcción de nuevos caminos, sino la gran mayoría (53,8%) de los proyectos en esta área abordan la construcción de puentes, pequeños y medianos, (*Ouvrage d'art*), y el resto consiste en la rehabilitación de los caminos ya existentes.

Por tanto, la intervención en este ámbito debía orientarse a la construcción de nuevos caminos y a asfaltar los caminos en el mundo rural, ya que como podemos observar en la FIG. 9 casi la mitad de las comunas rurales (un 48,1%) tienen una distancia media a la carretera asfaltada que iguala o supera cinco kilómetros, rebasando la distancia media en cuatro de ellas diez kilómetros; Bni Mansour, Bni Smih, Steha y Talmbote. Este dato refleja la dificultad de comunicación que “padecen”

algunos douars, sobre todo en la temporada de lluvias, lo que repercute negativamente en el proceso del desarrollo territorial de estas zonas.

Al analizar los principales sectores de la intervención de las comunas como promotoras de proyectos, en segundo lugar, se revela el sector educativo, que representa un poco menos de la cuarta parte (23,8%) de las actuaciones de este actor. En este contexto, se debe subrayar la gran consideración que tienen algunos proyectos de las comunas vinculados a esta área. Nos referimos, en particular, a los proyectos de transporte escolar en el mundo rural, al que se le ha otorgado gran importancia. De hecho, representan casi la mitad (45,7%) de las actuaciones de las comunas en este sector. No nos referimos solo a la cantidad de los proyectos, sino también a su impacto, sobre todo en la lucha contra el abandono escolar. En el extremo opuesto, se aprecia que las comunas no se han implicado suficientemente en cuanto a los proyectos relacionados con las residencias estudiantiles, ya que solo un 9,9% de sus proyectos en el ámbito educativo están vinculados a tales residencias.

El sector de salud se sitúa en tercer lugar en las actuaciones de las comunas, pero a mucha distancia de los dos primeros. De hecho, apenas representa el 11,2% de los proyectos de las comunas. El análisis de la tipología de los proyectos en el ámbito de la salud pone de manifiesto la evidente orientación hacia la compra de ambulancias. Prueba de ello es que el 41,4 % de estas iniciativas consisten en la compra de este medio de transporte sanitario. No cabe duda que estos proyectos podrían facilitar el acceso de la población rural a los equipamientos y a los servicios en materia de salud y asistencia a mujeres embarazadas y enfermos. Sin embargo, el mal estado de los caminos rurales, dificulta la llegada de estas ambulancias a los pueblos, excluyéndolos así del beneficio de estos proyectos.

⁴ Es cierto que es difícil dar una cifra exacta del número de asociaciones que hay en nuestra zona de estudio, especialmente de las asociaciones activas, ya que, como indicó el Conseil, Economique, Social et Environnemental (2016), la falta de datos se considera entre los problemas que puede encontrar el investigador, debido a ya que, a menudo, estos no se publican ni se actualizan. Para superar esta dificultad hemos examinado los Planes

3.2.3. Actores de la sociedad civil

Como primera cuestión a subrayar es que la sociedad civil ha quedado lejos de las aspiraciones en las actuaciones de la INDH. Dos indicadores reflejan la limitada representación de la sociedad civil en el “panorama” de la INDH en la provincia de Chefchaouen. El primero es la cantidad de proyectos, que no ha llegado a pasar de 151, lo que representa solo el 21,6 % de los proyectos realizados en la zona de nuestro estudio. Esta tasa significa que existe una gran diferencia en cuanto al “reparto” de los proyectos de la INDH entre las tres “categorías” de actores. En este sentido, recordamos que las iniciativas llevadas a cabo por actores públicos representaron un 40,8%, y el de los actores electos un 37,6%, lo que quiere decir que casi duplican a la sociedad civil. El segundo aspecto es la subvención INDH de los proyectos de la sociedad civil. Ésta refleja de manera más clara que la sociedad civil ha permanecido al “margen” en la INDH desde esta perspectiva. En efecto, la subvención INDH de los 151 proyectos de la sociedad civil apenas ha llegado a 27370158 dirhams, lo que representa escasamente el 9,3% de la subvención INDH en los proyectos en el marco de esta iniciativa.

Por otro lado, a partir de los datos de la FIG. 10 se puede observar el predominio de los proyectos llevados a cabo por asociaciones⁴ en la categoría de los actores de la sociedad civil. De hecho, los proyectos de las asociaciones suponen casi tres cuartos de estos proyectos. Se trata fundamentalmente de proyectos que no se enmarcan en las actividades productivas o actividades generadoras de ingresos como se han llamado en los manuales de procedimientos de la INDH. Estas actividades solo representan un 20,3% de los proyectos de las asociaciones. Esta tasa a nuestro entender se puede interpretar como que las asociaciones no solo han quedado al margen, sino incluso que sus actuaciones no han traído novedades en el marco de las INDH. En otras palabras, casi hablamos de una prolongación de las actuaciones de los actores electos y públicos.

Comunales de Desarrollo 2011-2016 de todas las comunas de la provincia de Chefchaouen, sin excepción, lo que nos ha permitido constatar que en 2010 el número de asociaciones en esta provincia eran 538 asociaciones, que es una cantidad considerable da a nuestro entender. Sin embargo, se observa una concentración de estas organizaciones en el mundo urbano ya que el 62,1% de estas se sitúa en la ciudad de Chefchaouen.

Actores	Proyectos		Inversión total		Subvención INDH	
	Abs.	%	en DH	(%)	en DH	(%)
Asociaciones	113	74,8	38 469 303	85,2	22 681 463	82,9
Cooperativas	36	23,8	5 948 051	13,2	4 166 695	15,2
Sociedades privadas	2	1,3	744 224	1,6	522 000	1,9
Total	151	100,0	45 161 578	100,0	27 370 158	100,0

FIG. 10/ Sociedad civil como promotor de los proyectos de la INDH en la provincia de Chefchaouen 2011-2018

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la DAS Chefchaouen

De hecho, si se excluyen las actividades productivas, sería difícil extraer los principales rasgos distintivos en los que se diferencian los proyectos de las comunas, provincia y asociaciones, por ejemplo. Además, en los datos de la FIG. 10 se observa que la representación de las asociaciones desde el punto financiero, es decir en cuanto a la inversión total y subvención INDH, aumenta en comparación con la de proyectos en términos absolutos, por lo cual se aumenta la diferencia con el resto de los actores de la sociedad civil. En efecto, la inversión total de los proyectos de las asociaciones representa un 85,2% (38 469 303 dirhams) y la subvención INDH un 82,9% (22 681 463 dirhams). Asimismo, se confirmaría aún más esta reducida apuesta por las actividades productivas en la cantidad de recursos financieros que se ha dedicado a tales actividades productivas. Su inversión total solo llega a 3 525 989 dirhams, es decir solo el 9,2 % de la inversión total de los proyectos de las asociaciones, y su subvención INDH que apenas alcanza 2 164 899 dirhams, y que supone un 9,5% de la subvención INDH que han recibido los proyectos de las asociaciones.

Por otro lado, los datos de la FIG. 10 demuestran que las cooperativas representan el segundo actor de la sociedad civil, pero a muchísima distancia de las asociaciones. Los proyectos de las cooperativas escasamente alcanzan los 36. Esta cantidad en un periodo de 8 años habla por sí misma del limitado rol de este actor. Pormenorizando más el análisis, en este periodo, que va de 2011 a 2018, solo 16 comunas que han conocido la realización de proyectos de las cooperativas en el marco de la INDH, en términos

relativos significan un 57,1% de las comunas de la provincia de Chefchaouen. No obstante, estos proyectos se caracterizan por ser actividades productivas, sin ninguna excepción, la mayoría de ellas (63,9%), vinculadas a actividades de agricultura y pesca, y reflejo del predominio de las actividades tradicionales del mundo rural (agricultura y pesca), sin diversificación.

Pero, lo más destacado en este análisis en general y no solo en cuanto a los datos de la FIG. 10 es la “escandalosa” ausencia de sociedades y autónomos. Su implicación en esta iniciativa es prácticamente nula en nuestra zona de estudio. Solo dos proyectos con promotores privados, los cuales consisten en la compra de transporte (furgoneta) para jóvenes diplomados en la comuna urbana de Chefchaouen. Lo que significa que no se trata de empresas ya existentes, sino en realidad, de una “organización” de jóvenes con el fin de beneficiarse de la subvención de la INDH. De acuerdo con BADRANE (2017), la participación de los actores privados es necesaria para alcanzar los nobles objetivos del desarrollo humano. En este sentido, los socios de los dos proyectos (jóvenes diplomados), en nuestra zona de estudio, son los mismos beneficiados de estos proyectos. Esto quiere decir la ausencia total de participación de empresas privadas, como promotoras, en los proyectos destinados a otros beneficiarios. Sin embargo, cabría indicar que, a nivel nacional se ha registrado, la participación del sector privado, en algunos proyectos. Es necesario mencionar el caso de LYDEC⁵ en Casablanca, que creó un departamento específico llamado INDH-Inmae que significa (INDH desarrollo) en el marco

⁵ Es una filial marroquí del grupo francés Suez creado en 1995, que gestiona la distribución de agua potable y

electricidad, la recogida de aguas residuales y pluviales y el alumbrado público.

del convenio firmado en 2005 entre LYDEC y la Wilaya de Gran Casablanca y el Ministerio de Interior.

4. Conclusión

Este trabajo de investigación se puede considerar pionero en nuestra zona de estudio. En este sentido, señalamos la ausencia total de evaluación de los resultados en relación con la mejora de la pobreza y la exclusión social en la provincia de Chefchaouen después de la puesta en marcha de la INDH. Si se atiende a los criterios para beneficiarse del programa de la lucha contra la pobreza en el mundo rural, que es uno de programas de la INDH, se aprecia que se ha basado en la tasa de pobreza; las comunas rurales beneficiadas en la primera fase han sido las que cuya población pobre es igual o supera el 30% de población total de cada comuna y el 14% en la segunda fase. Sin embargo, frente a este criterio cuantitativo, se observa que no se ha determinado un objetivo cuantitativo a conseguir. Conviene señalar que en cuanto a los mecanismos de control de los proyectos de estos programas, un comité de funcionarios de la DAS, realiza visitas al terreno, además de informes sobre los proyectos. A partir de estos informes, el Comité de Dirección de la INDH, a nivel central, hace una evaluación general y toma decisiones. Es el caso, por ejemplo, de la decisión de no subvencionar los proyectos de cunicultura debido al fracaso de estas iniciativas ya que se observó que los conejos mueren notablemente en la provincia de Chefchaouen.

No cabe duda que la INDH es un “proyecto social” que ha cambiado el rumbo de la política de desarrollo en Marruecos. Después de años de unas políticas que reflejaban el rol central del Estado como el principal actor que “decide todo” y “realiza todo”. Y después también del evidente fracaso de estas políticas. Tal cambio, se refleja por su lado en las novedades que trae esta iniciativa. Si en las políticas anteriores no se conocían los criterios para beneficiarse, con la INDH por lo menos se han establecido unos criterios socioeconómicos e incluso geográficos para beneficiarse. Estos criterios se podrían denominar “metodología INDH”. Por otro lado, mediante esta “metodología” se reconoce el rol que pueden jugar otros actores, sobre todo de la sociedad civil. Esta última, forma parte de los comités de gobernanza en el marco de la INDH, y su representación iguala la de la administración y los electos.

Ahora bien, si se evoca la estructura de los comités, tanto a nivel estatal como territorial, se aprecia que los representantes de la sociedad civil son los únicos que no presiden ningún comité. Además, frente a la representación equitativa en los comités (entre los electos, administración y sociedad civil) encontramos un predominio de los actores públicos y electos en cuanto a la realización de los proyectos y subvenciones en el marco de la INDH. La abismal distancia registrada entre la sociedad civil y los otros actores, como hemos visto en el análisis en este ámbito, lo podemos interpretar como una continuidad del protagonismo dado a los actores “clásicos”. De hecho, si nos fijamos en la estructura de los comités de gobernanza se revela que todavía se trata de una “formulación” jerárquica, sus componentes son los tres pilares de la sociedad (administración, electos y sociedad civil), sin embargo, todavía es evidente que la sociedad civil aún no se le ha “dado” la “oportunidad” de “decidir” en el proceso de desarrollo. En otras palabras, la sociedad civil está presente, pero de facto no decide, incluso, en los comités de gobernanza a nivel territorial, sus representantes se designan por un año renovable. Incluso, dejando de lado la cuestión de la estructura de los comités de gobernanza y el “posicionamiento” de la sociedad civil, la participación en la INDH, tanto en la primera fase como en la segunda, la podríamos considerar como una participación “parcial” tanto en “el formato” como en “el fondo”, por dos razones. La primera, se trata de los que hemos registrado en cuanto al posicionamiento de la sociedad civil dentro de los comités. La segunda, se debe a que los Comités Locales de Desarrollo Humano, no se han creado a nivel de todas las comunas, sino solo en las comunas que se han beneficiado en el marco del programa de lucha contra la pobreza en el mundo rural y del programa de la lucha contra la exclusión en el mundo urbano. Esto quiere decir que, en la primera fase, en nuestra zona de estudio, estos comités se han creado solo en dos comunas rurales (uno en cada una). Mientras que en la segunda fase se han creado nuevos comités en seis comunas rurales y uno en la comuna urbana.

Ahora bien, si se toman estos comités como “referencia” de “la inclusión” de la sociedad civil, se puede decir que es cierto que a nivel local se incluyen en ocho comunas rurales y un barrio de la comuna urbana, pero significaría también que se han “excluido” en el resto de las comunas. Del mismo modo, si se considera que los diagnósticos participativos realizados en el marco de la INDH, son

el instrumento que permite la participación de la población local, por lo menos para “diagnosticar” los obstáculos para el desarrollo de su territorio, se puede decir que se ha excluido a la gran mayoría de la población ya que estos diagnósticos solo se han realizado en las ocho comunas rurales y un barrio de la comuna urbana.

Por otro lado, que no se constata una diversificación en la tipología de los proyectos. De hecho, se cambia el actor, pero sigue el mismo telón de fondo, o, en otras palabras, el mismo proyecto se realiza en una comuna con un promotor público y en otra con un promotor de la sociedad civil. La subvención de la INDH debe enfocarse hacia proyectos concebidos por parte de la sociedad civil y también para la implementación de actividades productivas. Los actores públicos y los electos deberían cumplir sus roles sin necesidad de subvención INDH. Los consejos comunales y provinciales deberían buscar otras fuentes de financiación. Los ayuntamientos en lugar de ser promotores de proyectos de la INDH deberían crear una división permanente con especialistas en desarrollo territorial que acompañen a los portadores de proyectos en todas las fases de su realización, tanto en el marco de la INDH como en otros ámbitos.

Como último apunte, es necesario afirmar que sería imprudente sacar conclusiones generales sobre la implementación de la “iniciativa INDH” a nivel nacional, basándose exclusivamente en los resultados de un solo caso de estudio relacionado con un territorio pequeño como es la provincia de Chefchaouen. Ahora bien, tales conclusiones están claramente justificadas si se aplican a casos similares, y en esa escala. Por lo tanto, este tipo de análisis donde se toma en consideración a los actores del desarrollo, se puede realizar también en otros territorios a nivel regional o local. Asimismo, sería muy interesante realizar otro estudio, que lo complete, que analice el rol de la sociedad civil como nuevo actor en esta iniciativa, además de un análisis más detallado enfocado en cuestiones de género.

5. Bibliografía

- ABDEDINE, H. (2015): *La jeunesse marocaine: Un potentiel mal défini*. Createspace Independent Publishing Platform.
- AÏT HAMZA, M. (2012): Maroc utile, Maroc inutile: mythe ou réalité? En H. POPP & M. AÏT HAMZA, *L'héritage colonial du Maroc* (pp. 39-48), Bayreuth, Naturwissenschaftliche Gesellschaft Bayreuth e.V.
- ASSABAH (29 de junio de 2017): Assabah. <https://assabah.ma/224908.html>
- BADRANE, M. (30 de julio de 2017): *RSE: l'INDH séduit les acteurs privés. Aujourd'hui le Maroc*. <https://aujourd'hui.ma/societe/rse-lindh-seduit-les-acteurs-prives>
- BECERRA LOIS, F.Á. & PINO ALONSO, J.R. (2005): Evolución del concepto de desarrollo e implicaciones en el ámbito territorial: experiencia desde Cuba. *Economía, Sociedad y Territorio*, 5(17), 85 - 119. <https://www.redalyc.org/pdf/111/11101705.pdf>
- BENABDELHADI, A. (2018): La territorialisation des services déconcentrés du ministère de l'équipement et du transport. Les règles de la bonne gouvernance. *Revue Marocaine d'Urbanisme*, 1(1), 1-20. <https://revues.imist.ma/index.php/RMU/article/view/9527/6345>
- BERGH, S. I. (2012): 'Inclusive' Neoliberalism, Local Governance Reforms and the Redeployment of State Power: The Case of the National Initiative for Human Development (INDH) in Morocco. *Mediterranean Politics*, 17(3), 410-426. <https://doi.org/10.1080/13629395.2012.725304>
- BERRIANE, Y. (2010): The Complexities of Inclusive Participatory Governance: the case of Moroccan. *Journal of Economic and Social Research*, 12(1), 89-111. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03125668/document>
- BONO, I. (2010): Pauvreté, exception, participation: mobilisation et démobilité “dans le cadre de l'INDH” au Maroc. En M. CATUSSE & B. DESTREMAU & E. VERDIER (dir.) *L'État face aux débordements du social au Maghreb. Formation, travail, protection* (pp. 229-250), Karthala.
- BOSWORTH, G. & ANNIBAL, I. & CARROLL, T. & PRICE, L. & SELICK, J. & SHEPHERD, J. (2016): Empowering Local Action through Neo-Endogenous Development; The Case of LEADER in England. *Sociologia Ruralis*, 56(3), 427-449. <https://doi.org/10.1111/soru.12089>
- BROGGIO, C. (1997): Montagne et développement territorial: de l'autodéveloppement au développement durable. *L'Information Géographique*, 61(4), 160-174. https://www.persee.fr/doc/ingeo_0020-0093_1997_num_61_4_5818
- CEJUDO, E. & NAVARRO, F. A. & CAMACHO, J. A. (2017): Perfil y características de los beneficiarios finales de los Programas de Desarrollo Rural en Andalucía. LEADER+ y PRODER2 (2000-2006). *Cuadernos Geográficos*, 56(2), 155-175. <http://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/5237/5618>
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2006): La gobernanza hoy: introducción. En A. CERRILLO I MARTÍNEZ (Ed.), *La gobernanza hoy. 10 textos de referencia* (págs. 11-36), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- CHAOUEN PRESS (16 de septiembre de 2015): *Chaouenpress*. <https://chaouenpress.com/>
- CHESHIRE, L. & ESPARCIA, J. & SHUCKSMITH, M. (2015): Community resilience, social capital and territorial governance. *Ager. Revista de Estudios sobre*

- Población y Desarrollo Rural*, (18), 7-38. <https://doi.org/10.4422/ager.2015.08>
- CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (2013): *Initiative Nationale pour le Développement Humain: analyse et recommandations*, Saisine, 2.
- _____(2014): *Promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie économique, sociale, culturelle et politique. Les discriminations à l'égard des femmes dans la vie économique: réalités et recommandations*, Conseil Economique Social et Environnemental, Auto Saisine, 18.
- _____(2016): *Statut et dynamisation de la vie associative*, Conseil Economique Social et Environnemental, Auto Saisine, 28.
- DARIF, J. & MOUAK, S. (2019): Contribución de la Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano al desarrollo de las zonas de montaña y a los desafíos del medio natural, el caso de Chefchaouèn (Rif, Marruecos) (en árabe). *Journal of Social Science*, (10), 202-218. <https://n9.cl/clzc0>
- EL GHALBZOURI, M. (8 de septiembre de 2012): 'Marruecos útil e inútil' y la cuestión de la regionalización (en árabe). Akhbarouna.
- ESPARCIA, J. & MARTÍNEZ, A. & QUEROL, V. (2020): Reflexiones en torno al medio rural y la despoblación: la necesidad de superar la vieja política y avanzar hacia un enfoque transversal y una verdadera gobernanza multinivel. *Revista de treball, economia i societat*, (98). <https://n9.cl/rife3>
- FARINÓS DASÍ, J. (2008): Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), 11-32. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/668>
- FUSTER-FARFÁN, X. (2019): Las políticas de vivienda social en Chile en un contexto de neoliberalismo híbrido. *EURE. Revista de Estudios Urbanos Regionales*, 45(135), 5-26. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2906/1170>
- Haut Commissariat au Plan, HCP (2014): *Caractéristiques démographiques et socio-économiques. Province de Chefchaouen*, Haut-Commissariat au Plan, Direction Régionale de Tanger Tétouan Al Hoceima. <https://www.hcp.ma/region-tanger/attachment/956450/>
- _____(2018a): *La monographie de la région de Tanger Tétouan Al Hoceima*, Haut-Commissariat au Plan, Direction Régionale de Tanger-Tétouan-Al Hoceima.
- _____(2018b): *Cartographie de la pauvreté provinciale 2004 – 2014*, Haut-Commissariat au Plan, Direction Régionale de Tanger-Tétouan-Al Hoceima.
- JOUVE, A.-M. (2002): Cinquante ans d'agriculture marocaine. En P. BLANC (Dir.), *Du Maghreb au Proche-Orient: les défis de l'agriculture* (pp. 51-75), L'Harmattan. <https://acortar.link/Vdf4mp>
- KEHM, B. M. (2011): *La gobernanza en la enseñanza superior: sus significados y su relevancia en una época de cambios*, Barcelona, Octaedro.
- LAGHDAS, M. (2017): La Mujer Marroquí y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, (22), 67-80. <https://doi.org/10.20932/barataria.v0i22.333>
- LAVADOS, I. (1984): *Evolución de las políticas sociales en Chile 1964-1980*, Series Históricas (2), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/8227/S8300148_es.pdf
- MARTÍN, I. (2006): Marruecos, ¿las bases para un nuevo modelo de desarrollo? (I): la Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano (INDH). *Análisis del Real Instituto Elcano, ARI*, (35). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1993571>
- MEKKAOUI ALAOU, Y. & ZOUITEN, M. (2019): Pauvreté et développement humain; Une approche socio-économétrique de l'INDH en milieu rural marocain. *Espace Géographique & Société Marocaine*, (28/29). <https://doi.org/10.34874/IMIST.PRSM/EGSM/17396>
- MORAND-DEVILLER, J. & RACINE, P. (1987): L'administration de mission. *La Revue Administrative*, 40(238), 307-323. <http://www.jstor.org/stable/40780334>
- NAVARRO, F. & CEJUDO, E. & MAROTO, J. C. (2014): Reflexiones en torno a la participación en el desarrollo rural. ¿Reparto social o reforzamiento del poder? LEADER y PRODER en el sur de España. *EURE. Revista de Estudios Urbanos Regionales*, 40(121), 203-224. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19631675010>
- OCDE (2017): *Le rôle des élus au sein des communes du Maroc: vers une gouvernance locale plus proche des citoyens*, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- PAVEL, T. (1985): Les acteurs de développement et les acteurs du blocage dans les régions rurales. *Revue canadienne des sciences régionales*, 241-259. <https://ids.ca/images/rcsr/archives/V8N2-Turcan.pdf>
- PÉREZ, M. & GIMÉNEZ, M. D. (1994): Desarrollo local y desarrollo rural: el contexto del programa Leader. *Papeles de Economía*, (60/61), 219-233.
- PICAZZO, E. & GUTIÉRREZ, E. & INFANTE, J. M. & CANTÚ, P. C. (2011): La teoría del desarrollo humano y sustentable: hacia el reforzamiento de la salud como un derecho y libertad universal. *Estudios sociales (Hermosillo, Son.)*, 19(37), 253-279. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572011000100010&lng=es&tlng=es
- RAFIK, H. (2020): Innovation Sociale et Promotion des Droits Economiques et Sociaux au Maroc: Cas de l'Initiative Nationale de Développement Humain. *Journal of Business and Economics*, 8(1-2), 117-136. <https://revues.imist.ma/index.php/jbe/article/view/25439/13509>
- RAJEB, S. & YAHYAOUL, M. & ZHAR, M. (2019): La gobernanza territorial de l'INDH (2005-2015): Une recomposition du pouvoir ou un redéploiement de l'Etat?. En F. OUJDA (Ed.), *Gouvernance territoriale et outils de gestion de l'espace* (pp.112- 127), Publications de la FLSH- Oujda. https://www.researchgate.net/publication/341459039_La_gouvernance_territoriale_de_l'INDH_2005-2015_Une_recomposition_du_pouvoir_ou_un_redeploiement_de_l'Etat

SORIANO, R. M. & TRINIDAD, A. & KOPINAK, K. (2015): Los efectos de los Programas de Ajuste Estructural en la desigualdad social interna: El caso de Marruecos y México. *Praxis Sociológica*, (19), 15-38. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5383976>

WARDI, A. (14 de septiembre de 2014): *La buena gobernanza y sus repercusiones en el desarrollo económico y social en Marruecos* (en árabe). Almassae. <https://www.maghress.com/almassae/163430>

APDN	Agencia para la Promoción y el Desarrollo del Norte
CPDH	Comité Provincial de Desarrollo Humano
DAS	División de Acción Social
HCP	Alta Comisaria de Planificación
INDH	Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (vínculos entre acciones de desarrollo de la economía rural)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAE	Programa de Ajuste Estructural

6. Listado de Acrónimos/Siglas

AGI Actividades Generadoras de Ingresos



Experiencias

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, Nº 214, invierno 2022

Págs. 1007-1016

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.214.11>

CC BY-NC-ND



“EidusCoruña. Unha cidade contigo”: Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado de A Coruña

Lucas ÁLVAREZ-DEL-VALLE⁽¹⁾

Federico CAMERIN⁽²⁾

Iván RODRÍGUEZ-SUÁREZ⁽³⁾

Cristina FERNÁNDEZ-RAMÍREZ⁽⁴⁾

⁽¹⁾ ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ Arquitecto/a

⁽²⁾ Investigador post-doctoral Margarita Salas. Universidad de Valladolid

⁽¹⁾ ⁽²⁾ ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid

Resumen: Las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI) constituyen un mecanismo estratégico de transformación urbana a desarrollar por parte de los municipios durante el período 2014-2020 de financiación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Este análisis presenta el estado de avance de la EDUSI de A Coruña desde su aprobación en 2017 hasta junio de 2021 como ejemplo de municipio que está implementando una experiencia urbana innovadora en su territorio apoyada en una longeva trayectoria basada en el aprovechamiento de la financiación europea desde finales de la década de 1980 hasta la actualidad.

Correo electrónico: lucas.alvarez@upm.es ; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4956-4547>

Correo electrónico: federico.camerin@uva.es ; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8659-3761>

Correo electrónico: ivan.rsuarez@upm.es ; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9139-0280>

Correo electrónico: cristina.fernandez@upm.es ; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2799-1177>

Este caso de estudio forma parte de un análisis mayor realizado como resultado del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el Instituto Juan de Herrera (desarrollado a través del Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad GIAU+S de la Universidad Politécnica de Madrid) en 2020 y 2021 para la incorporación al “Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana” del *Informe sobre los planes y programas asociados a las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI) y su vinculación con la vulnerabilidad urbana en España en el marco de los nuevos retos urbanos*.

Federico CAMERIN ha participado en la redacción de este trabajo en el marco del proyecto “La Regeneración Urbana como una nueva versión de los Programas de Renovación Urbana. Logros y fracasos”. Este contrato está cofinanciado por el Ministerio de Universidades en el marco del Plan de recuperación, transformación y resiliencia, por la Unión Europea – NextGenerationEU y por la Universidad de Valladolid.

“EidusCoruña. Unha cidade contigo”: Integrated Sustainable Urban Development Strategy of A Coruña

Abstract: The Integrated Sustainable Urban Development Strategies (EDUSI) are municipal-fostered strategic mechanisms for urban transformation carried out in the frame of 2014-2020 European Regional Development Fund (ERDF). This analysis presents the state of the art of A Coruña’s EDUSI from its approval in 2017 until June 2021. A Coruña constitutes an example of a municipality that is implementing an innovative urban experience in its territory supported by a long trajectory based on the use of European funding from the late 1980s onwards.

CRÉDITOS DE PROYECTO	
NOMBRE	EidusCoruña. Unha cidade contigo
LOCALIZACIÓN	A Coruña
FUNCIÓN	Estrategia a escala municipal para fomentar acciones de mejora de la movilidad y conectividad dentro del municipio, fomento de los espacios de relación y progreso de la economía local para resolver los retos del envejecimiento y la exclusión social.
PROMOTOR	AYUNTAMIENTO DE A CORUÑA
AUTOR/ AUTORES	AYUNTAMIENTO DE A CORUÑA
FECHA DE EJECUCIÓN	2017-2023
SUPERFICIE DE LA ACTUACIÓN	37,83 km ²
COSTE (PRESUPUESTO INICIAL PROPUESTO EN 2017)	52 100 000,00 € (18 750 000, 00 € asociados a los Fondos FEDER)
COSTE (PRESUPUESTO TOTAL EN MAYO 2021)	96 617 183,34 €
ESTADO ACTUAL DE LA INTERVENCIÓN	En curso
CREDITOS DE LAS IMÁGENES	AYUNTAMIENTO DE A CORUÑA

1. Contexto

El ámbito de actuación de la EDUSI “EidusCoruña. Unha cidade contigo” coincide con el límite municipal de A Coruña, ciudad ubicada en una península que conforma una de las capitales de provincia de menor superficie de España, una población de 245 468 habitantes (2021) y un planeamiento general vigente revisado y adaptado en 2013¹. Su superficie reducida configura, por un lado, una ciudad densa y compacta (6452,52 hab/km²) y, por el otro, mucha interdependencia con su área metropolitana (AA. VV., 2017). La estrategia se circunscribe exclusivamente al municipio de A Coruña, enfocándose especialmente en el “76,1% del municipio conformado por suelo urbano-residencial” (Ayuntamiento de A Coruña, 2017).

La problemática que trata de atajar la EDUSI de A Coruña se centra principalmente en la movilidad y la conexión del municipio (pequeño, muy denso y peninsular) con el resto de su área funcional. También identifica otros problemas asociados a la transformación del modelo económico y los espacios de relación y convivencia del municipio, para los cuales cuenta con poco suelo y espacio libre disponible; el envejecimiento de la población y la exclusión social de ciertos enclaves de la periferia de la ciudad. En cuanto a los factores de vulnerabilidad, la EDUSI menciona la alta tasa de desempleo joven, especialmente de mujeres; el difícil acceso al mercado laboral de los sectores en riesgo de exclusión social y el despoblamiento del centro urbano (que conforman buena parte de las áreas estadísticas vulnerables de la ciudad) por las dificultades económicas para los jóvenes y de accesibilidad para los mayores.

¹ <https://www.coruna.gal/urbanismo/es/planeamiento/planeamiento-vigente/detalle-planteamiento-vigente/ryapogm-2013/contenido/1416449691204>

La estrategia se enmarca en una línea continua de trabajo con Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER) por parte del Ayuntamiento desde el año 1989, habiéndose ejecutado un monto total de 69 885 092,33 € repartidos en seis proyectos (Ayuntamiento de A Coruña, 2021), incluyendo las convocatorias URBAN y URBANA C, entre otros. Además, a lo largo de este período también se han implementado otros proyectos con el Fondo Social Europeo - FSE (6 184 326,83 €) y con los Fondos de Cohesión europeos (12 272 000 €).

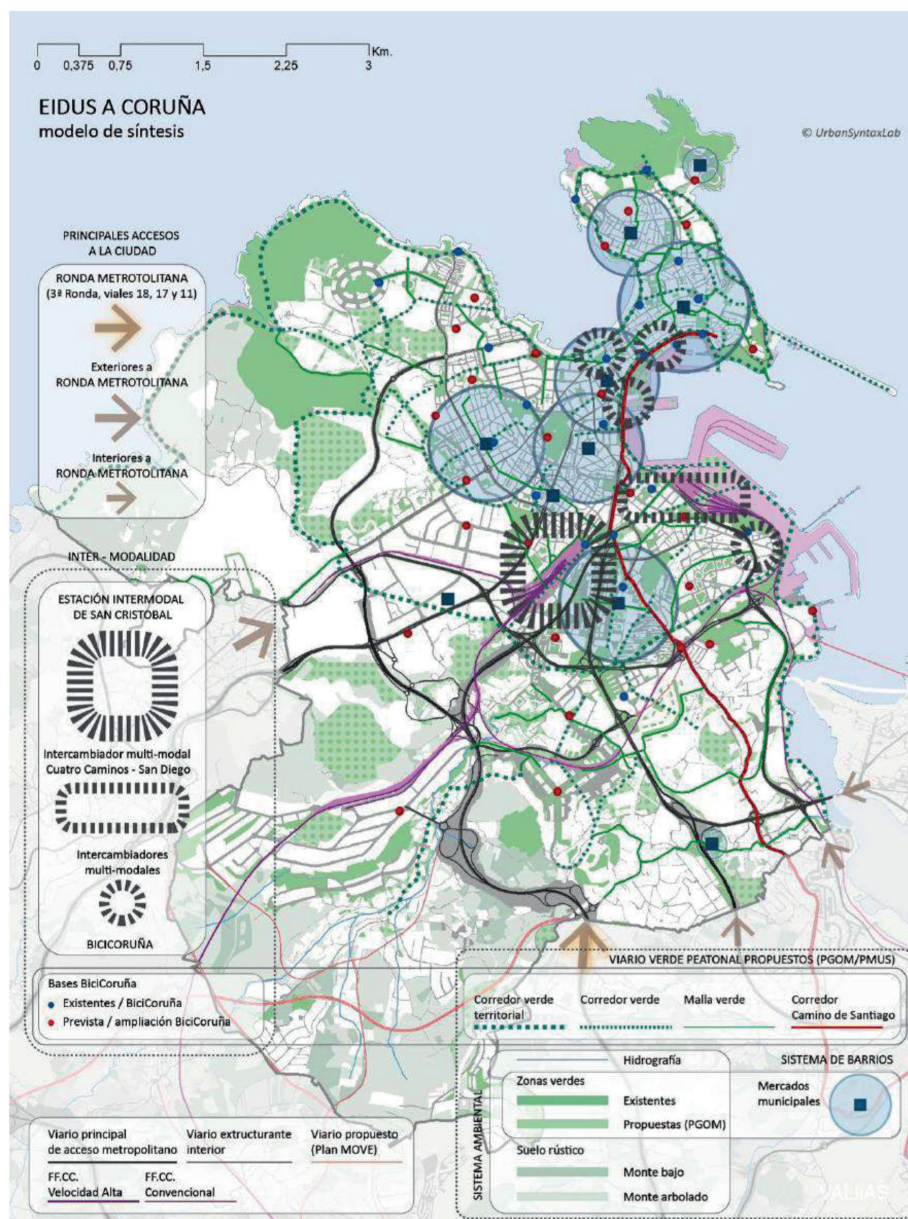


Fig. 1/ Imagen del modelo de síntesis de la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI), basado en la “reconstrucción de la proximidad como valor urbano para el refuerzo de la convivencia en el espacio público”²

Fuente: AYUNTAMIENTO DE A CORUÑA (2017: 124)

² La imagen muestra de manera esquemática las mejoras propuestas en accesibilidad a la ciudad, la intermodalidad del transporte, el comercio de proximidad (mercados municipales) y la interconexión entre el sistema de verde y de barrio

2. Objetivos

La EDUSI de A Coruña se centra principalmente en tres objetivos (FIG. 1). Primero, la mejora en la movilidad y la conexión del municipio con el resto de su área funcional metropolitana, favoreciendo el transporte sostenible para reducir el impacto ambiental y de tráfico del vehículo privado. Segundo, el fomento del emprendimiento basado en la investigación, el conocimiento y el comercio de proximidad, mejorando el entorno de polígonos industriales, los mercados y las ferias de la ciudad, naturalizando, valorizando y optimizando los espacios libres existentes para reforzar las posibilidades de relación y convivencia. Además, se busca dar una respuesta al despoblamiento del centro urbano (PAZO & MORAGÓN, 2018) mediante un "alto nivel de innovación y empleo", la calidad de los equipamientos sociales y el respeto al medioambiente. Y, tercero, se propone la mejora de la inclusión socio-laboral y empleabilidad para los sectores en riesgo de exclusión social y la recuperación de locales en desuso para jóvenes y colectivos informales, además de actuar en ciertos enclaves periféricos en los que persiste la infravivienda. En la FIG. 2 se detallan las líneas de actuación planteadas por la EDUSI, ordenadas en función de los Objetivos Temáticos de los Fondos FEDER.

Objetivo temático	Línea de actuación	Descripción	Presupuesto	Financiación
OT 1*	LA24	Dotación infraestructuras y equipamientos para la innovación	3.500.000 €	Otra
	LA25	Formación y concienciación para promoción desarrollo de soluciones y proyectos innovadores	1.750.000 €	Otra
OT 2 – Mejorar acceso, uso y calidad de TIC	LA7	Implantación sistema monitorización suministro mediante TIC	1.000.000 €	Otra
	LA9	Desarrollo y mejora herr. TIC de información movilidad sostenible	1.000.000 €	FEDER
	LA10	Desarrollo de herramientas TIC para movilidad turistas	350.000 €	FEDER
	LA20	Monitorización energética mediante TIC de barrios de la ciudad.	450.000 €	FEDER
	LA21	Desarrollo herr. TIC participación y sensibilización ciudadana	500.000 €	Otra
	LA23	Diseño y definición Sistema Info. Ciudad /cuadro mando integral	1.000.000 €	Otra
OT 3*	LA28	Programas formativos y de asesoría en cultura emprendimiento	1.000.000 €	Otra
	LA29	Espacios para promoción espíritu empresarial en la ciudad	500.000 €	Otra
OT 4 – Fomentar economía de bajas emisiones	LA11	Programa promoción movilidad a pie	1.900.000 €	FEDER
	LA12	Mejora accesibilidad a edificios privados en barrios	3.500.000 €	Otra
	LA16	Intercambiadores transporte colectivo bajo el concepto de optimodalidad (autobús, tren de cercanías, barco, bicicleta)	6.000.000 €	Otra
	LA19	Impulso rehabilitación energética parque de vivienda barrios	5.000.000 €	Otra
	LA13	Fomento y ampliación de caminos escolares intergeneracionales	250.000 €	FEDER
	LA14	Programa de fomento de la movilidad en bicicleta	1.600.000 €	FEDER
	LA15	Nuevos modelos marquesina para transporte urbano en autobús	250.000 €	FEDER
	LA17	Sustitución luminarias contaminantes, regulación y sol. luminicas	400.000 €	FEDER
	LA18	Dotación energías renovables en edif. públicos de carácter social	800.000 €	FEDER
OT 6 – Proteger medio ambiente y eficiencia recursos	LA1	Naturaliz, humaniz. y equipamiento esp. urbanos socialmente clave	2.650.000 €	FEDER
	LA2	Memoria borde litoral y fluvial: recuperación de enclaves y cursos	450.000 €	FEDER
	LA3	Restauración lugares interés turístico, cultural y ambiental barrios	1.350.000 €	FEDER
	LA4	Creación huertos urbanos por los distritos de la ciudad	250.000 €	FEDER
	LA5	Dotaciones para la mejora del entorno de polígonos industriales	1.000.000 €	FEDER
	LA6	Plan renovación red municipal de agua mejora eficiencia y calidad	3.000.000 €	Otra
OT 9 – Promover inclusión social y lucha contra la pobreza	LA8	Proyectos de innovación identificación amenazas contaminación	600.000 €	Otra
	LA22	Impulso empleabilidad y brecha digital por género vía herr. TIC	650.000 €	FEDER
	LA26	Mapa de espacios de feria de la ciudad y dotación de los mismos	375.000 €	FEDER
	LA27	Acciones de emodelación y activación comercial de los mercados de barrio de la ciudad	2.350.000 €	FEDER
	LA30	Medidas inclusión sociolaboral y empleabilidad para sectores en riesgo de exclusión social	630.000 €	FEDER
	LA31	Centro de acogida para personas con dificultades de adaptación	545.000 €	FEDER
	LA32	Desarrollo del observatorio municipal de igualdad y diversidad	450.000 €	FEDER
	LA33	Recup. y gestión parque público locales en desuso para jóvenes	500.000 €	FEDER
LA34	Asesoría, orientación prof., info. laboral e itinerarios int. inserción sociolaboral de jóvenes de la ciudad	2.000.000 €	Otra	

* OT1 - Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación y OT3 - Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas

Fig. 2/ Líneas de actuación planteadas por la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI), ordenadas por Objetivo Temático (OT) de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER) y con el presupuesto planteado

FUENTE: Elaboración propia a partir de AYUNTAMIENTO DE A CORUÑA (2017)

3. Gestión de la estrategia

El Ayuntamiento de A Coruña ha implementado una gestión de la estrategia dirigida políticamente por la Alcaldía y dividida en dos unidades por debajo de ésta (Ayuntamiento de A Coruña, 2019, FIG. 3):

- **Unidad de gestión:** encargada de aprobar las operaciones; elaborar y entregar el “Documento que Establece las Condiciones de la Ayuda” (DECA); dar de alta las operaciones y hacer su control y seguimiento y elaborar el Plan de Comunicación de la EDUSI, entre otras. Se divide a su vez en tres secciones y una Coordinación Técnica a cargo de un técnico con experiencia en proyectos similares y conocimientos sobre la normativa de los fondos europeos y el desarrollo urbano sostenible. Las tres secciones son:
 - Selección de operaciones: elabora y publica las convocatorias y selecciona las operaciones y hace el seguimiento y control, asegurando la eficacia y calidad en la implementación de las actuaciones y el cumplimiento de la normativa aplicable.
 - Económico-administrativa: a cargo de los servicios de contratación, tesorería y contabilidad, se ocupa de los informes, contrataciones y tramitaciones administrativas necesarias para la gestión, además de asegurar/proporcionar la información necesaria para que la sección de control propia y la Autoridad de Gestión del programa FEDER puedan hacer el seguimiento pertinente del proceso.

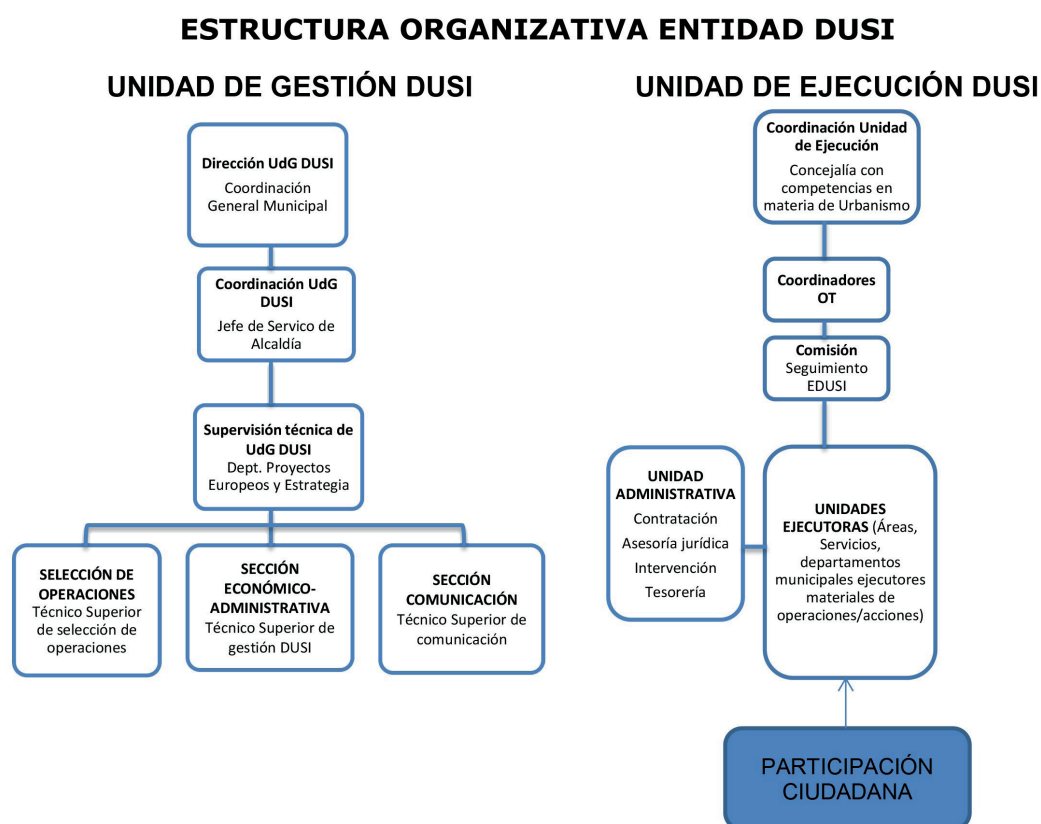


FIG. 3/ Esquema de la estructura administrativa desarrollada durante la ejecución de la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI)

FUENTE: AYUNTAMIENTO DE A CORUÑA (2019: 9)

- Comunicación: ejecuta el plan de comunicación garantizando el cumplimiento de los criterios y normas establecidos en el Manual de Imagen y Comunicación de la EDUSI (Ayuntamiento de A Coruña, 2020) y de los indicadores de comunicación.
- **Unidad de ejecución:** integrada por los/as Coordinadores/as de Objetivo Temático (personas con puestos de relevancia en la organización municipal), las Unidades Ejecutoras (Áreas de Gobierno, Direcciones de Área, Servicios y Departamentos) y la Unidad Administrativa (Intervención, Tesorería, Asesoría Jurídica, etc.), está encargada de coordinar y supervisar la coherencia de la ejecución de la estrategia, impulsar su ejecución material y supervisar las licitaciones.

En mayo de 2020, se aprueban varias medidas de impulso de la EDUSI, declarando prioridad absoluta cualquier trámite relacionado con ella, permitiendo tramitar de urgencia los expedientes de contratación e implementando un Sistema de Medición de Avance de los trabajos.

La EDUSI, además, aprovechó las iniciativas anteriores de participación ciudadana promovidas por el Ayuntamiento para recopilar y analizar las sensibilidades de la ciudadanía acerca de aspectos clave para mejorar la ciudad. Adicionalmente, se creó un Grupo de Acción Urbana (GAU)³, constituido por diversos agentes sociales de la ciudad, como órgano de consulta, participación, coordinación social y evaluación de la estrategia a lo largo de toda su ejecución.

4. Metodología y técnicas innovadoras

Desde la aprobación de la EDUSI en 2017, se trabajó con proyectos o “ideas sin financiación” para materializarlos en operaciones viables para los fondos FEDER. Para ello, en coordinación con las Unidades Ejecutoras se configuraron las operaciones de manera que el gasto fuera elegible según las condiciones de la convocatoria. Mientras tanto, se conformó una estructura de trabajo estable en el tiempo a fin de poder trasladar la metodología para la ejecución de proyectos europeos al resto del Ayuntamiento, de forma que cualquier proyecto se pueda alinear y coordinar con esta forma de trabajar, posibilitando su acceso a dicha financiación.

Esto, además de un equipo, requirió de una planificación, definiendo inversiones y prioridades de inversión, estableciendo un cuadro de mando para hacer el seguimiento y, configurando un sistema para medir el grado de avance de la Estrategia.

Algunas técnicas innovadoras fueron:

- El Plan de Calidad. Ningún otro Ayuntamiento ha recurrido a este instrumento, gracias al cual se establecieron tres grupos de trabajo (llamados también “círculos”) que vigilan y supervisan las actuaciones municipales⁴.
- El Plan de Comunicación, por primera vez para un proyecto europeo, apoyado especialmente en la web de la EDUSI. Sus principales características son lenguaje sencillo y navegabilidad, facilitando un acceso a la información de forma clara y transparente, publicándose en ella manuales y guías que permiten su replicabilidad por otros agentes, cumpliendo así con una de las principales preocupaciones del equipo gestor, facilitar la transferencia de buenas prácticas y procedimientos con otros municipios que están desarrollando proyectos similares, potenciando la colaboración.
- Una herramienta de ejecución económica de la EDUSI basada en “powerBI”, un *software* de inteligencia empresarial para elaborar informes económicos, facilitando el proceso de recopilar, administrar, analizar y visualizar los datos.

³ Actas disponibles en <https://www.coruna.gal/eidus/es/participacion/gau>

⁴ <https://www.coruna.gal/eidus/es/participacion/gau>

Desde 1989, esta es la primera vez que se cuenta con un equipo de trabajo interno destinado a la gestión de fondos y la EDUSI. Con ello se pretende resolver una carencia de proyectos anteriores, la mayoría del conocimiento generado se quedaba en manos de consultoras privadas. Ahora se trata de invertir esta situación, manteniendo dentro del Ayuntamiento la mayor parte del *know how* y contando con apoyo externo sólo para cuestiones puntuales y con el “compromiso de aprender” del trabajo realizado por externos, incorporándolo a la web para poder transferir lo aprendido.

La EDUSI es el primer proyecto europeo del Ayuntamiento de A Coruña cuya gestión ha sido 100% electrónica. El volumen de gastos y la implicación de buena parte de los servicios municipales han facilitado que esta experiencia sea la impulsora del cambio de cultura dentro del consistorio, aunque ha sido un proceso complejo que ha requerido de muchas reuniones y aprendizajes para producir un cambio en los procedimientos ya instaurados.

Hay dos mecanismos de coordinación creados para la EDUSI que han permitido una mejor coordinación:

- La Comisión de Seguimiento, la conforman el coordinador de las Unidades de Ejecución (el concejal de Urbanismo), el director de la Unidad de Gestión (el coordinador general municipal) y el coordinador de la EDUSI. En ella se toman acuerdos para el avance de las operaciones que se van “encallando” para darles mayor prioridad y controlar su avance.
- El Comité Técnico de Impulso, instaurado en 2019 y formado por el concejal en materia de urbanismo y por cuatro personas coordinadoras por Objetivo Temático de la Estrategia (personal de nivel director de área), con un nivel jerárquico suficiente para la interlocución con todas las áreas municipales. Cada una debe conocer y filtrar todos los proyectos relacionados con su objetivo temático que lleguen de cualquier área municipal, informando de su compatibilidad o no con la Estrategia⁵.

5. Objetivos conseguidos y principales resultados

Actualmente, el Ayuntamiento declara que el 100% de las operaciones están aprobadas. De estas, según el mapa de obras publicado en la web de la EDUSI consultado en fecha 21 de junio de 2022⁶ (FIG. 4 y FIG. 5), hay 14 operaciones ya ejecutadas (varias reurbanizaciones de calles para la mejora del espacio urbano -FIG. 7-; un observatorio de aves en un parque del litoral; la reforma de un mercado municipal; obras de mejora de un pabellón de uso comunitario -FIG. 6-, playas, caminos escolares y carriles bici, la recuperación de caminos tradicionales y la creación de un Sistema de Información de Calidad Ambiental), 15 en ejecución (reurbanizaciones y modernización del viario; obras de mejora de jardines, reforma de otro mercado, cementerio y movilidad lenta; reforma de un centro asociativo; desarrollo y mejora de herramientas basadas en TIC -Tecnologías de la Información y Comunicación- para optimizar la movilidad y creación de un bosque) y 8 en proyecto (relacionadas con accesibilidad, movilidad sostenible y recuperación de jardines y espacios comunitarios, principalmente).

⁵ Actas disponibles en <https://www.coruna.gal/eidus/es/impulso/comite-tecnico-de-impulso>

⁶ <https://www.coruna.gal/eidus/es/contratacion/mapa-de-obras?argIdioma=es>

Objetivo temático	Línea de actuación	Operación	Presupuesto	Estado
OT 2 – Mejorar acceso, uso y calidad de TICs	LA9	Mejora y virtualización de la tarjeta Millenium	199.581 €	En ejecución
	LA9	Portal de la movilidad urbana	163.000 €	En ejecución
	LA9	Equipamiento TIC para la movilidad asistida	596.996 €	En proyecto
	LA10	Sistema de reserva de entradas on-line y control de aforo	105.270 €	En ejecución
	LA10	Plataforma digital para la información turística al visitante	218.337 €	En proyecto
	LA20	Monitorización energética mediante TIC de barrios de la ciudad	432.000 €	En proyecto
	LA21	App ciudadana multiplataforma	160.415 €	En ejecución
	LA21	Sistema de Información de Calidad Ambiental	221.947 €	Terminada
	LA21	Pantallas LED para el Sistema de Información Ambiental	34.700 €	En proyecto
OT 4 – Fomentar economía de bajas emisiones	LA11	Reurbanización de la calle Nuestra Señora del Rosario	669.254 €	Terminada
	LA11	Acceso peatonal al polígono de Pocomaco desde el Birloque	352.557 €	Terminada
	LA11	Urbanización de la calle Cortaduría	249.350 €	En ejecución
	LA11	Reurbanización de la calle Victoria Fernández	215.063 €	Terminada
	LA11	Reurbanización tramo final Ramón Cabanillas	132.430 €	Terminada
	LA13	Fomento y ampliación de caminos escolares	179.256 €	Terminada
	LA14	Carril bici Mariscal Pardo de Cela	141.665 €	Terminada
	LA14	Suministro e instalación lectores, módulos, estaciones y bicicletas	1.792.030 €	En ejecución
	LA14	Carril Bici entre glorietta de Elviña y Avenida de Pablo Picasso	239.380 €	En proyecto
OT 6 – Proteger medio ambiente y eficiencia recursos	LA1	Restauración del Jardín de San Carlos	310.516 €	En ejecución
	LA2	Mejora de accesibilidad y uso de las playas de A Coruña	145.176 €	Terminada
	LA2	Observatorio de aves en O Portiño	43.345 €	Terminada
	LA2	Sendero atlántico	25.000 €	Terminada
	LA3	Acondicionamientos varios en el Cementerio de San Amaro	296.611 €	En ejecución
	LA3	Mejora del tercer departamento del Cementerio de San Amaro	292.300 €	En ejecución
	LA3	Recuperación de caminos tradicionales	159.584 €	Terminada
	LA3	Creación del Bosque de Breogán	195.682 €	En ejecución
	LA3	Mejora del segundo departamento del Cementerio de San Amaro	125.423 €	En proyecto
	LA4	Huertas urbanas en el Parque Adolfo Suárez	293.728 €	En ejecución
OT 9 – Promover inclusión social y lucha contra la pobreza	LA5	Humanización y reurbanización de la calle Severo Ochoa	791.900 €	En ejecución
	LA22	Reforma integral edificio para centro cívico muni. en O Birloque	797.919 €	En proyecto
	LA26	Equipamiento para la realización de ferias y mercados	334.956 €	En proyecto
	LA27	Reforma del mercado de Adormideras	1.507.241 €	Terminada
	LA27	Reurbanización del espacio exterior del mercado de San Agustín	619.520 €	En ejecución
	LA30	Reforma del centro asociativo García Sabell	622.669 €	En ejecución
	LA33	Reforma pabellón Pz. J. Toubes para espacio juvenil “O Remanso”	359.140 €	Terminada

FIG 4/ Resumen del estado de avance de las operaciones publicadas en el mapa de obras señalando la Línea de Actuación y Objetivo Temático al que pertenecen, así como su Estado

Fuente: Elaboración propia a partir de Web de la EidusCoruña: <https://www.coruna.gal/eidus/es/contratacion/mapa-de-obras>



FIG. 5/ Captura del mapa interactivo de obras de la “EidusCoruña. Unha cidade contigo”

Fuente: Web de la EidusCoruña. (<https://www.coruna.gal/eidus/es/contratacion/mapa-de-obras>)



FIG. 6./Fotos del exterior y el interior del nuevo espacio juvenil O Remanso

Fuente: AYUNTAMIENTO DE A CORUÑA



FIG. 7/ Situación previa y tras la reurbanización de la calle Victoria Fernández

Fuente: AYUNTAMIENTO DE A CORUÑA

6. Conclusiones

Durante el primer año de la EDUSI (2018) no se puso en marcha casi ningún proyecto, pero se establecieron las bases de trabajo y el nuevo modelo de gestión en una larga labor “de gabinete”. Esto permitió configurar el equipo y los procesos, así como las guías y manuales necesarios para su implementación, creando una «base sólida de tramitación de fondos de forma ágil y rápida» (HERNÁNDEZ & al., 2021) y con muchas negociaciones con los departamentos transversales (contratación, asesoría jurídica, intervención, etc.).

Tras la implementación gradual pero constante de cada proyecto, el reto futuro es doble: por un lado, implementar esta manera de trabajar para las próximas convocatorias de fondos europeos y extenderla a todo el gasto de inversiones municipales y, por el otro, mantener esta estructura creada

ad hoc para la EDUSI para no perder el conocimiento generado y poder facilitar la continuidad en los proyectos futuros mientras se transfiere hacia otras entidades públicas. Es muy habitual que, al finalizar estos procesos, se desarmen los equipos y este *know how* acabe en manos privadas.

La EDUSI está siendo útil en «la identificación de problemas y retos urbanos; la localización de activos, recursos y potencialidades; en el intento de realizar un análisis integrado del área urbana y metropolitana; en la delimitación de los ámbitos de actuación; en la utilización de principios horizontales y objetivos transversales; en la cultura de cooperación y colaboración que puede llegar a establecerse entre las diferentes áreas y servicios municipales y en el inicio metodológico de traslado de una estrategia a un presupuesto municipal» (HERNÁNDEZ & al., 2021).

En cambio, no ha sido tan útil (salvo como aprendizaje) en la gestión de una “estrategia integrada de desarrollo urbano”, siendo más bien un conjunto de proyectos destinados a cumplir con el Plan de Implementación que la sustenta con fondos europeos más que una propuesta integrada en sí. Esta no diferenciación entre la Estrategia y los fondos para financiarla provoca también que muchos proyectos que se han realizado con otros fondos y por tanto quedan fuera del Plan de Implementación de la EDUSI, no reflejen ni en la justificación, ni en sus indicadores de productividad o los informes sobre el estado de la ejecución, el verdadero avance de la Estrategia.

A pesar de ello, el Ayuntamiento ha alineado con la EDUSI muchos otros proyectos más allá del Plan de Implementación, financiados por ellos mismos o en conjunto con otras administraciones o fondos europeos. Así han logrado financiar casi 97 millones de euros⁷ en proyectos que encajan con los retos y diagnóstico realizados por la EDUSI, aunque ésta sólo ha cubierto 18,75 millones. La mayoría de estos proyectos encajan en la estructura propuesta por la Estrategia, por lo que podrían intercambiarse con los incluidos en el Plan de Implementación, formando parte de una estructura coherente de gestión de fondos e implementación de proyectos.

7. Bibliografía

- AA. VV. (2017): *Diagnóstico y Estrategia Metropolitana del área urbana de A Coruña*. http://www.amac.gal/download/1453644262146/20_Estrategia-AMC.pdf
- AYUNTAMIENTO DE A CORUÑA (2017): *EIDUSCoruña. Modelo de desarrollo urbano de A Coruña 2017-2023*. https://www.coruna.gal/download/1453644418463/1_EidusCoruna.pdf
- _____ (2019): *Manual de procedimientos para las actuaciones cofinanciadas por el FEDER en España en el periodo de programación 2014-2020 programa operativo plurirregional de España (antes POCS)*. https://www.coruna.gal/download/1453644421650/20180226_ManualProcedimientos_EidusCoruna_CV.pdf
- _____ (2020): *Manual de comunicación e imagen de EIDUSCoruña*. https://www.coruna.gal/download/1453644685297/1_ManualDelmagenYComunicacion.pdf
- _____ (2021): *Impacto de los Fondos EIE en la ciudad de A Coruña en los últimos 36 años*. <https://www.coruna.gal/download/1453762319985/FEIE-A-Coruna%2036-anos.pdf>
- HERNÁNDEZ AJA, A. & ÁLVAREZ DEL VALLE, L. & DIEZ BERMEJO, A. & CÓRDOBA HERNÁNDEZ, R. & FERNÁNDEZ RAMÍREZ, C. & MATESANZ PARELLADA, Á. & RODRÍGUEZ SUÁREZ, I. (2021): *Informe sobre los planes y programas asociados a las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI) y su vinculación con la vulnerabilidad urbana en España en el marco de los nuevos retos urbanos*. Madrid, España, MITMA & IJH (UPM). <https://www.aue.gob.es/informes/informe-sobre-los-planes-y-programas-asociados-las-estrategias-de-desarrollo-urbano-sostenible-edusi-y-su-vinculacion-con-la-vulnerabilidad-urbana-en>
- PAZO, A. J. & MORAGÓN, M. P. (2018): El despoblamiento en Galicia: la visualización de la “catástrofe”. *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 24, 123-154. <https://doi.org/10.4422/ager.2018.02>

8. Listado de Acrónimos/Siglas

DECA	Documento que Establece las Condiciones de la Ayuda
EDUSI	Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FSE	Fondo Social Europeo
GAU	Grupo de Acción Urbana
OT	Objetivo Temático
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación

⁷ https://www.coruna.gal/download/1453765080873/ResumenEjecutivo_Informe_actuaciones_EidusCoruna_signed_20210604.pdf



Experiencias

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, N^o 214, invierno 2022

Págs. 1017-1026

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.214.12>

CC BY-NC-ND



Laboratorios Itinerantes de Urbanismo Táctico (LIUTS) en la “Lucha de los Pobres” en Quito, Ecuador

Renato Sebastián RÍOS-MANTILLA

Doctorando por la Universidad Politécnica de Madrid (UPM)
Docente por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE)

Resumen: Entre el 2016 y 2018 se configuraron los Laboratorios Itinerantes de Urbanismo Táctico (LIUTS) en Quito, se realizaron 6 ediciones, de las cuales la experiencia en el barrio la “Lucha de los Pobres” es la que mejor demuestra como las transformaciones espaciales se relacionan con reivindicaciones sociales. La participación y el reconocer las capacidades de los otros son fundamentales en los procesos de justicia espacial, devolviendo a sus habitantes la confianza cívica para apropiarse de su territorio. La academia es un agente necesario en el proceso, ya que tiene compromisos con la sociedad, y a la vez, es capaz de formar a profesionales conscientes de las necesidades de su contexto y evidenciar las facetas sociales de las profesiones.

Itinerant Tactical Urbanism Laboratories (LIUTS) in the “Lucha de los Pobres” in Quito, Ecuador

Abstract: Between 2016 and 2018, the Itinerant Tactical Urbanism Laboratories (LIUTS) were set up in Quito; 6 editions were held, of which the experience in the neighborhood “Lucha de los Pobres” is the one that best demonstrates how social transformations are related with spatial claims. Participation and recognition of the capacities of others are fundamental in the processes of spatial justice, giving back to its inhabitants the civic confidence to appropriate their territory. The academy is a necessary agent in the process, since it has commitments to society, and at the same time, it is capable of training professionals aware of the needs of their context and highlighting the social facets of the professions.

Correo electrónico: r.riosm@alumnos.upm.es / rsrios@puce.edu.ec ; Número ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9774-2195>

El autor agradece a la Fundación Carolina la ayuda prestada.

CRÉDITOS DE PROYECTO	
NOMBRE	Laboratorios Itinerantes de Urbanismo Táctico. La Lucha de los Pobres.
LOCALIZACIÓN	Ciudad: Quito Parroquia: La Argelia Barrio: La Lucha de los Pobres
FUNCIÓN	Recuperación espacial barrial.
PROMOTORES	LIUTS, UCE, YoutHab, Municipio.
AUTOR/ AUTORES	Gabriel Ocampo (Fundación Tandem) Daniela Chacón (Fundación Tandem) Ana Cristina Benalcázar (YoutHab) María José Freire (Docente UCE) Sonia Santa Cruz (Gestora Social La Lucha de los Pobres) Milton González (Líder barrial Los Anglicanos) Estudiantes Habitantes de los barrios
FECHA DE EJECUCIÓN	2018 – 2019
SUPERFICIE DE LA ACTUACIÓN	4 800 m2 aproximadamente.
COSTE / PRESUPUESTO	Autogestionado por donaciones, sin recursos.
CRÉDITOS DE LAS IMÁGENES	María José Freire (Docente UCE)
ENLACE	https://view.genial.ly/602d4872a864ec0da3c7cd6f/interactive-image-laboratorio-itinerante-de-urbanismo-tactico

1. Contexto

Las intervenciones se realizaron en la ciudad de Quito, capital del Ecuador. Emplazada a pocos kilómetros al sur de la línea equinoccial es una de las ciudades más antiguas de Suramérica, llena de asentamientos ancestrales y rodeada por volcanes activos de la cordillera de los Andes en una altitud promedio de 2850 m sobre el nivel del mar. La población media de 3 millones de habitantes se asienta sobre una superficie longitudinal que bordea el volcán Pichincha a lo largo de 45 kilómetros de largo por 5 de ancho aproximadamente. Su situación geográfica sobre valles, quebradas, pantanos y montañas ha generado una topografía irregular llena de vistas y recorridos que se organizan por un cerro central, el Panecillo, que divide la ciudad en 4 sectores: norte, centro, sur y valles, como se aprecia en la Fig. 1.

Su configuración territorial se divide en 32 parroquias urbanas y 33 rurales, las cuales a su vez se subdividen en barrios con un promedio de 2200 entre regularizados y en proceso¹. Como forma administrativa la ciudad ha agrupado las parroquias y ha propuesto 8 zonas metropolitanas para descentralizar y promover los procesos participativos. La Lucha de los Pobres es un barrio que se encuentra al sur de Quito y se caracteriza por ser más frío y alto que los otros sectores. Posee una fuerte relación agrícola y concentra a grupos populares, de clase media y de migración provinciana. Desde su planificación se le otorgó al sur el imaginario de ser un barrio obrero, generando una polarización en la ciudad, además de ser la zona más poblada y menos atendida.

La Lucha de los Pobres es un barrio que se encuentra rodeado de accidentes geográficos y avenidas que lo dividen y aíslan de la ciudad, pertenece a la Administración Zonal Eloy Alfaro dentro de la parroquia de La Argelia, con una población aproximada de 32000 habitantes en el 2018². El territorio posee un tejido urbano irregular, ya que se ha ido formando por medio de invasiones, lo cual ha provocado que el sector

¹ Datos obtenidos por El Comercio, <https://www.elcomercio.com/actualidad/quito/quito-barrios-ordenanza-delimitacion-parroquias.html>

² Datos obtenidos en la plataforma del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador (INEC).

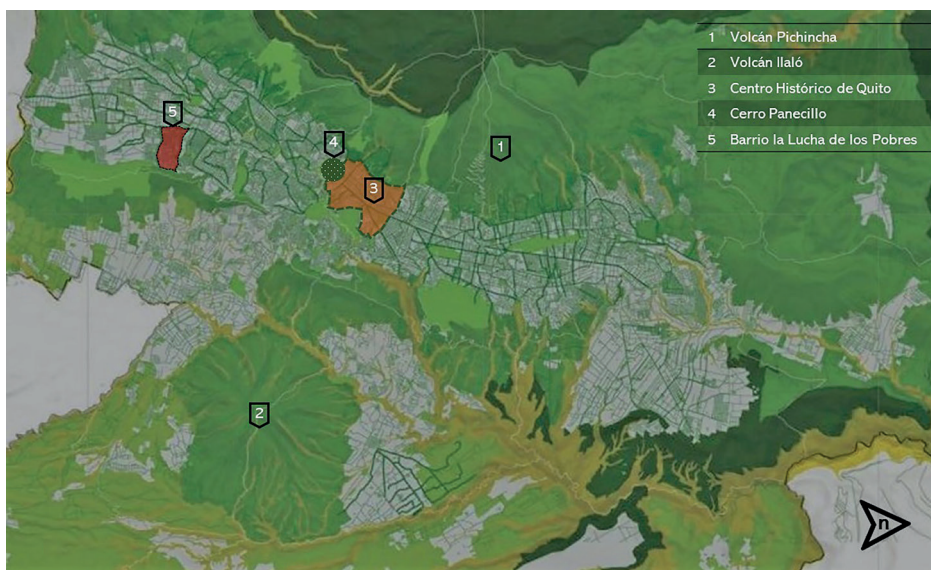


FIG. 1/ Mapa de Quito – Intervención y Referencias

Fuente: Elaboración propia

se encuentre inacabado, con edificaciones entre 2 y 3 pisos. Tiene una entrada directa por la Av. Pedro Vicente Maldonado, le atraviesa la Av. Gonzalo Pérez Bustamante, y se limita por la Av. Simón Bolívar, lo cual divide al barrio en diferentes zonas, como muestra la Fig. 2.

Su crecimiento ha sido acelerado y sin planificación, lo que ha provocado la escasa infraestructura pública y de movilidad, con pocas aceras, sin pasos peatonales, y con autobuses que solo transitan por la calle principal (21 de agosto). Desde el lado social, se configura como un barrio de migrantes, poco consolidado, que requiere de sitios de encuentro que refuercen el sentimiento de comunidad. Existen algunas pandillas en el sector, por lo tanto, se tienen que realizar mediaciones para trabajar en el sector. Al estar rodeado de quebradas, su topografía es pronunciada, requiriendo de escalinatas para unificarlo. El lote de intervención con los adyacentes permitía realizar todas las acciones propuestas y contagiarlas.

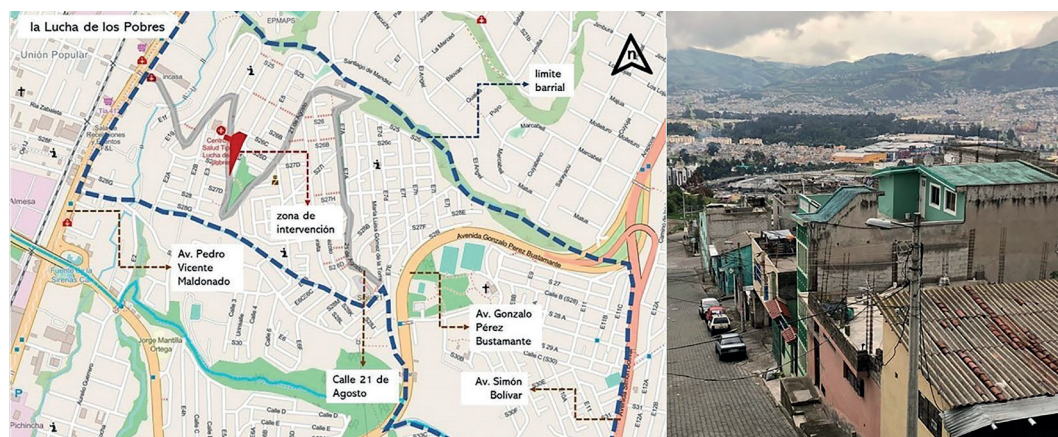


FIG. 2/ Collage mapa la Lucha de los Pobres – zona de intervención – calles

Fuente: Elaboración propia

2. Objetivos

La intervención en el barrio comienza con la recuperación simbólica de la casa barrial, ya que iba a ser demolida para implementar una nueva cancha, dejando de lado, otras necesidades no atendidas de la población, como la movilidad, la recreación, y la distracción. Es el lugar de encuentro de niños y adultos mayores para estudiar y trabajar. El conflicto evidencia las desigualdades espaciales a las que se enfrentan los territorios, y que solo priman algunas necesidades. El encargo fue encomendado desde los gestores sociales a los LIUTS, los cuales se conformaban por representantes del municipio, de la Universidad Central del Ecuador (UCE), de organismos sociales, y de los habitantes del sector.

Al ingresar en el territorio la propuesta se fortaleció por otras universidades de Quito, como la Universidad de las Américas y la San Francisco, además, de otras instituciones, como la World Wild Foundation³, que en conjunto trabajaron para limpiar la quebrada. Para determinar las intervenciones se promovieron talleres participativos, a lo largo de 3 meses, en los cuales se concretó trabajar en 5 frentes: murales, juegos para niños, pasos cebra, gradas lúdicas, y limpieza de la quebrada, atendiendo a otras necesidades. Las 4 primeras fueron trabajadas desde arquitectura por la UCE, y la última por las escuelas de biología de las otras universidades. Los conflictos se plasman en el territorio, convirtiéndolo en un repositorio de las decisiones políticas implementadas (SECCHI, 2015). Por tal razón, el proyecto con cada acción mostraba un significado o apoyo; con los murales se evidencia la importancia de las actividades de la casa barrial; con los juegos el apoyo a los niños; con los pasos cebra la movilidad de los adultos mayores; con el diseño en gradas el cambio de percepción de seguridad; y con la limpieza de la quebrada una muestra de protección a la naturaleza.

El objetivo principal de las intervenciones es mejorar la calidad de vida de los habitantes del sector, aplicando estrategias de urbanismo táctico para su implementación. La propuesta nace como respuesta a los retos planteados por las conferencias de Hábitat III, en el 2016, en las que se plantearon las directrices para un desarrollo urbano sostenible, y plantear la nueva agenda urbana. De la cual se despliegan los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS)⁴ como indicadores para alcanzar dicho fin, siendo la “reducción de las desigualdades” (ODS 10) y “ciudades y comunidades sostenibles” (ODS 11) los que mejor se relacionan con la propuesta.



FIG. 3/ Intervenciones en escaleras

Fuente: María José FREIRE (2018)

³ Para más información del proyecto visita: <https://www.wwf.org.ec/?331031/Ciencia-para-y-con-la-ciudadania-la-apuesta-del-Cafe-del-Barrio>

⁴ Para más información visita: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Al ser un proyecto vinculado con la academia tiene una correspondencia con la “educación de calidad” (ODS 4), relacionándola con la sociedad y aproximándola a las necesidades del contexto; siendo el urbanismo táctico una estrategia de acercamiento a la comunidad. En la actualidad, la academia usa las metodologías activas para generar aprendizajes más profundos y situados. Además, de incentivar a los procesos de participación ciudadana y de justicia espacial, recuperando y apropiándose del territorio, como indica la FIG. 3.

3. Estrategias

Las estrategias se pueden colocar en 3 bloques: de intervención, de educación, y de diseño. Las primeras se relacionan con el uso de herramientas participativas para llegar a consensos y poder reivindicar derechos espaciales en del territorio, como los de los niños y de los adultos mayores.

Las de educación se relacionan con el acercamiento a la comunidad para escuchar sus necesidades, fortaleciendo los saberes de la comunidad, e indicando que las acciones requieren de varias miradas para ser implementadas, evitando ideas preconcebidas. Además, de trabajar con proyectos reales que requieren ser valorados y gestionados para su concreción.

Las de diseño están en la participación, en el uso de materiales reciclados, y en el prototipado; todas ellas para poder replicar y escalar las propuestas, es decir, son implementadas con la misma población, para que se apropien de los procesos y reforzarlos con las cartillas entregadas, ya que se convierten en fuentes de referencia. De esta manera, la arquitectura se transforma en una herramienta para la apropiación y la reivindicación espacial, siendo un símbolo de inclusión y no solo de poder económico (FIG. 4).



FIG. 4/ **Juegos reciclados**

Fuente: María José FREIRE (2018)

Como elementos tangibles los LIUTS con los estudiantes de la UCE realizaron 5 acciones: pintaron un mural, adecuaron juegos infantiles, implementaron un paso cebra, diseñaron una grada, y entregaron la cartilla de urbanismo táctico, las cuales se describen a continuación:

- El mural representa la recuperación de la casa barrial, convirtiéndose en un símbolo del trabajo participativo en el territorio; fue pintado de manera conjunta por los estudiantes y los habitantes del barrio.
- Los juegos infantiles atienden las necesidades de recreación de otros habitantes, la de los niños, que muchas veces son excluidos de los procesos participativos, con su adecuación se evidencia la importancia de resolver otras necesidades.
- El paso cebra es una forma de evidenciar la movilidad del peatón, confrontándolo con el auto de una manera lúdica, además, que otorga seguridad al pasar exaltando su uso.
- La grada diseñada es una invitación a que las personas las usen, embelleciéndolas para que las cuiden y cambien su imaginario de lugares inseguros.
- La cartilla es una recopilación del trabajo realizado, que contiene el diagnóstico, las propuestas, y las especificaciones técnicas de los elementos realizados, indicando sus dimensiones, materiales, procesos, y usos. Es entregada al final como evidencia de todo el proceso.

Todas las acciones y la información sintetizada sirven para analizarla y replicarlas en otros lugares, convirtiendo a los habitantes en custodios de esta y en promotores de nuevas intervenciones en el barrio, además, que promueve la participación de todos los agentes.

Como estrategias adicionales se potenció el conocimiento de la “minka” y de los procesos de gestión. La primera, es una palabra quechua, usada para colaborar en un proyecto compartido, lo que fortalece la identidad de las comunidades andinas y muestra la responsabilidad que cada uno tiene para llegar a un objetivo en común. Por otro lado, al evidenciar los procesos, de arquitectura y de gestión, se les otorga un valor instrumental, de aprendizaje, que fomenta la participación a futuro, el empoderamiento, y la confianza cívica.

“Cada uno de nosotros debemos vernos no solo como arquitectos sino como activistas de la arquitectura dispuestos a luchar por que dejen de maltratarnos de tal manera, por sacar a la arquitectura de esa indigna marginación que es el elitismo, y hacer que se convierta de veras en riqueza de todos.” (GONZÁLEZ GORTÁZAR, 2014, p. 273).

Es importante mencionar que la experiencia es el resultado de un trabajo previo dado por el grupo “YoutHab” que buscaba participar de manera propositiva en el territorio, los cuales se vincularon con las autoridades locales y académicas para llegar a las propuestas en conjunto. Lo que fomenta los procesos participativos y a la toma cívica por parte de los agentes implicados, acciones necesarias en la región, ya que existe una gran apatía por el uso y la apropiación del espacio público, siendo un reflejo de la excesiva normativa y que el ciudadano sea solo demandante y no proponente de su territorio.

4. Metodología

El urbanismo táctico o *placemaking* posee algunas características especiales que se resumen en 3: ser manejables, poseer recursos limitados, y mitigar algún tipo de problemática social (BERNAL, G. & LOUISE, D. & HELENE G., 2018). Para los LIUTS su metodología se fue decantando con el tiempo y se consolidó con las experiencias realizadas. Las primeras tuvieron muchos desatinos como localizaciones distantes y poca implicación por parte de los habitantes, además, de ser intervenciones puntuales sin mayor articulación. Cabe recalcar que 5 de las 6 ediciones se realizaron en lugares autoconstruidos, con poca infraestructura pública y con características informales.

Para obtener la información de las intervenciones se realizaron entrevistas a diferentes agentes, 5 en total: Gabriel Ocampo⁵ (Fundación Tandem), Ana Cristina Benalcázar⁶ (YoutHab), María José Freire⁷ (Profesora UCE), Sonia Santa Cruz⁸ (Gestora de La Lucha de los Pobres) y Milton González⁹ (líder barrial de Los Anglicanos). Todas se realizaron por plataformas virtuales y están depositadas

⁵ Para escuchar la entrevista: <https://bit.ly/3qyodAD>

⁶ Para escuchar la entrevista: <https://bit.ly/3ICuUrq>

⁷ Para escuchar la entrevista: <https://bit.ly/3JChAor>

⁸ Para escuchar la entrevista: <https://bit.ly/3tEcenc>

⁹ Para escuchar la entrevista: <https://bit.ly/3574WyC>

en nubes como repositorios de información. Además, forman parte de un proceso de investigación que analiza la Responsabilidad Social Universitaria (RSU) vinculada con el Aprendizaje en Servicio (ApS) en la formación arquitectónica en Latinoamérica.

Como síntesis la metodología de los LIUTS se la puede comprender desde las siguientes acciones:

1. Consolidar un grupo de trabajo interinstitucional.
2. Realizar talleres intergeneracionales y recorridos en el sector.
3. Obtener un diagnóstico participativo comunitario con lugares de intervención.
4. Intervenir en el sector, a manera de “minka” para la construcción y/o realización de actividades.
5. Entregar una cartilla con especificaciones técnicas para que el proyecto pueda ser replicado.
6. Cerrar el proyecto con la entrega de los productos (FIG. 5).



FIG. 5/ Collage – Cartilla – Intervención – Paso Cebra

Fuente: María José FREIRE (2018)

Todas las acciones son innovadoras porque representan una guía que valora los procesos participativos e identitarios de la región. Desde el lado académico se refuerza el trabajo social de cada disciplina, formando a profesionales conscientes de sus realidades. Desde lo territorial se observa como las intervenciones son una muestra de apropiación del espacio, y generan aprendizajes a la comunidad. Desde lo metodológico, se advierte que no es una receta, sino una guía que se transformará según el contexto. Además, desde lo civil, se rompe con el estigma de la arquitectura elitista, mostrando su faceta social y para el bien común (FIG. 6).

“La acción común hace suya la esperanza, la capacidad creativa y la convicción de que su responsabilidad es contribuir al nacimiento de una vida mejor, sin saber cómo será esa forma mejor de vida.” (PUIG ROVIRA, 2021, p. 124).

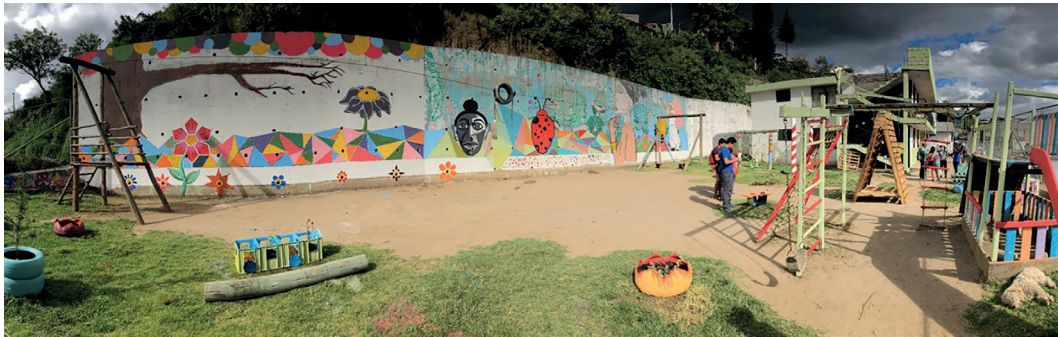


FIG. 6/ Intervención parque, mural y juegos infantiles

Fuente: María José FREIRE (2018)

5. Conclusiones

De manera general la experiencia en la “Lucha de los Pobres” se la puede calificar como exitosa, ya que sin recursos y por la autogestión se lograron concretar las intervenciones, se pintó el mural, se adecuó el espacio con juegos infantiles, se implementó un paso cebra, se diseñó en las gradas, y se entregó una cartilla con las especificaciones técnicas. Todas ellas a manera de semilla y con la esperanza de replicarse en otros lugares del sector. Los Laboratorios dejaron de realizar sus actividades por motivos de la pandemia y de financiamiento, sin concretar seguimientos, ni mantenimientos posteriores. A continuación, se presentan algunas debilidades, fortalezas y reflexiones generales encontradas en la experiencia.

Como debilidades se pueden detectar 4:

- a. Poco involucramiento de los estudiantes. Se observa que solo cobran fuerza al final de la experiencia, lo cual les deja fuera del proceso de diagnóstico inicial, además, de no poseer una mayor relevancia en temas de gestión y de toma de decisiones, lo que no les permite fortalecer aprendizajes, y cambiar el imaginario de que la práctica es solo un requerimiento.
- b. Falta de seguimiento y mantenimiento. No se han dado por falta de financiamiento y por la pandemia, sin embargo, también evidencia el poco empoderamiento por parte de los habitantes. Al realizar la entrevista los líderes barriales se han propuesto trabajar con asesorías para evitar estos conflictos en intervenciones futuras.
- c. Escasos espacios de reflexión. Por incompatibilidad de tiempos entre la academia y la comunidad se pierden espacios de reflexión inicial, los cuales refuerzan los aprendizajes, las decisiones tomadas, y los trabajos realizados, planteando soluciones.
- d. Reducidas asesorías técnicas. Se han detectado unas pocas relacionadas con el medio ambiente, sin embargo, se evidencia la necesidad de trabajar con temas de gestión, de mediación, y de cuidado socio- ambiental para que exista un mayor empoderamiento comunitario y un mayor afecto hacia el sector.

Como fortalezas se han manifestado 4:

- a. Se ha valorado lo colaborativo con elementos identitarios como la “minka” lo cual refuerza los lazos con el territorio y revaloriza los procesos ancestrales realizados en la región, que necesitan ser reapropiados.
- b. Se han generado acercamientos entre la academia y la sociedad, lo cual ayuda a que los conocimientos y saberes sean compartidos, lo que permite a la academia acercarse a la sociedad y aprender de ella. Por otro lado, se forman profesionales conscientes del contexto.
- c. Se ha manifestado un fuerte conocimiento de la desigualdad espacial en el país. Esto evidencia que las instituciones son conscientes de las problemáticas y proponen soluciones para mitigarlos. Desde lo metodológico al trabajar sobre los errores y conflictos nacen oportunidades de mejora.
- d. Se han revalorizado los procesos como herramientas de transformación social, ya que durante la experiencia también se obtienen aprendizajes que necesitan ser evidenciados y recalcados, con la potencialidad de ser usados a futuro.

Las reflexiones generales son en relación con la RSU y el ApS. Como primer elemento se ve necesario colocar un propósito general en el foco universitario para atender a las necesidades sociales, es decir, plantearse los compromisos socio – ambientales que la institución posee con su contexto (VALLAEYS, 2020), tanto los internos como los externos; detectando que los primeros requieren ser fortalecidos, ya que no hay apoyo presupuestario ni de capacitaciones en los proyectos realizados. Además, que es necesario medir de mejor manera los impactos obtenidos, siendo una propuesta que nace del proceso de Hábitat III, lo coherente sería medirlos con los ODS, sin embargo, no se lo ha realizado, sin existir una base inicial de impacto.

Desde el ApS se observa que necesita ser fomentado, si bien el urbanismo táctico es una estrategia de relación con la sociedad, se requieren reforzar los objetivos curriculares y vincularlos con el servicio, relación que solo puede ser obtenida por medio de la aplicación del ApS. Además, se insta a la articulación disciplinar e institucional con miras a resoluciones locales con implicaciones planetarias. “Hay que poner el talento al servicio de valores como la justicia, la igualdad y la fraternidad.” (BATLLE, 2020, p. 13).

Existe un último punto general, que va en relación con temas de comunicación, ya que las buenas prácticas sociales no son bien difundidas en la población, se hacen esfuerzos individuales, pero requieren de un mayor apoyo institucional y municipal para que la población pueda entender y diferenciar los procesos participativos realizados.

Los Laboratorios Itinerantes son catalogados como una buena experiencia, por fomentar la transformación social en los territorios. Sin duda hay aspectos por mejorar tanto en los ciudadanos como en las instituciones, sin embargo, se entiende que son las primeras acciones necesarias para ahondar en una mayor justicia espacial. A pesar de que las intervenciones han sido vandalizadas, los moradores se encuentran agradecidos, ya que han obtenido herramientas para trabajar de mejor manera en proyectos futuros. Además, como recomendación se ve necesaria la implementación de los laboratorios desde las universidades para que tengan una mayor continuidad y fomenten, desde la formación, a la participación ciudadana y a la mitigación de las desigualdades socio – ambientales en el territorio.

6. Bibliografía

- BATLLE, R. (2020): *Aprendizaje – Servicio. Compromiso Social en Acción*. España, Madrid, Santillana Educación.
- BERNAL, G., & LOUISE, D., & HELENE G. (2018): *El Libro Blanco de Placemaking: Programa de Urbanismo Táctico e Innovación en el Espacio Público*. Ciudad de México, México, Creative Commons.
- GONZÁLEZ GORTÁZAR, F. (2014): *Arquitectura Pensamiento y Creación*. Ciudad de México, México, Fondo de Cultura Económica.
- PUIG ROVIRA, J. (2021): *Pedagogía de La Acción Común*. España, Barcelona, Editorial GRAÓ, de IRIF, S.L.
- SECCHI, B. (2015): *La Ciudad de los Ricos y la Ciudad de los Pobres*. España, Madrid, Los libros de la Catarata.
- VALLAEYS, F. (Dir.) (2020): *Hacia una política pública latinoamericana de Responsabilidad Social Universitaria: Innovación social, calidad y pertinencia de la educación superior*. Caracas, CAF, URSULA. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1825>

7. Listado de Acrónimos/Siglas

ApS	Aprendizaje en Servicio
LIUTS	Laboratorios Itinerantes de Urbanismo Táctico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PUCE	Pontificia Universidad Católica del Ecuador
RSU	Responsabilidad Social Universitaria
UCE	Universidad Central del Ecuador
UPM	Universidad Politécnica de Madrid

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

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

Vol. LIV, Nº 214, invierno 2022

Págs. 1027-1038

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.214.13>

CC BY-NC-ND



Mercado de vivienda y coyuntura económica general

Julio RODRÍGUEZ-LÓPEZ

Vocal del Consejo Superior de Estadística

“Aunque ninguna política pública ha sido capaz de garantizar plenamente el derecho a la vivienda al conjunto de la población, aquellos países con un parque significativo de vivienda social de alquiler muestran mejores resultados que los modelos centrados en facilitar el acceso a la propiedad”.

Eduard Cabré Romans, “El problema de la vivienda: un reto, dos modelos”. EL PAÍS, 15.09.2022.

Correo electrónico: julio.r.lopez@pataura.e.telefonica.net

Julio Rodríguez López es doctor en Ciencias Económicas. Ha sido presidente del Banco Hipotecario de España y de Caja Granada.

1. Introducción

El mercado de vivienda ha mantenido en el primer semestre de 2022 la pujanza manifestada en el año precedente. Las ventas de viviendas y las hipotecas destinadas a financiar la compra de vivienda han presentado crecimientos significativos en dicho periodo de tiempo sobre el año anterior. La información estadística sobre el mercado de vivienda señala que al final del primer semestre los indicadores han mostrado indicios de reducción del ritmo de crecimiento registrados en los primeros meses de 2022. El contexto económico general, dominado por la crisis de precios de los productos energéticos y la guerra de Ucrania, puede afectar a la evolución del mercado de vivienda, aunque los resultados globales de 2022 pueden presentar aumentos moderados sobre los niveles de 2021. El aumento de los tipos de interés derivados de las elevaciones de los tipos del Banco Central Europeo ejercerá una influencia a la baja sobre las ventas de viviendas y también sobre los precios de las mismas.

En este trabajo se comenta en el primer apartado la evolución de la coyuntura económica general, en la que destaca la presencia de una posible recesión derivada del contexto de elevaciones notables en los precios de la energía y de los más altos tipos de interés. En el segundo apartado destaca la presencia de un importante aumento de los precios de las viviendas, que han desacelerado su crecimiento en el segundo trimestre de 2022. El tercer apartado destaca la evolución alcista del Euribor a doce meses en el presente ejercicio, que es el principal índice de referencia empleado en los préstamos a interés variable para compra de vivienda. El cuarto apartado subraya el modesto aumento sufrido por las viviendas iniciadas en los cinco primeros meses del año, afectadas por los importantes aumentos registrados en los precios de los materiales de construcción. En el quinto apartado se destaca el mayor dinamismo registrado por los indicadores de la rehabilitación protegida.

2. Riesgos de recesión en la economía mundial

El Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (BCE) elevó los tipos de interés en 0,75 puntos porcentuales en su reunión del 8 de septiembre. Con esa elevación se pasó de aplicar unos tipos de interés acomodaticios a elevar los niveles para llevar la tasa de inflación al 2%, que es el objetivo a medio plazo del BCE.

Con la elevación de tipos se pretende moderar la demanda de la economía, ante la elevada inflación, cuya tasa interanual ascendió en la eurozona al 9,1% en el pasado mes de agosto (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2022).

Según el BCE la fuerte inflación se debe sobre todo a las elevaciones registradas en los precios de la energía y en los alimentos, así como a la presencia de cuellos de botella en la oferta. La presión de demanda se habría producido en algunos sectores tras la reapertura de la economía, una vez pasada la recesión que en 2020 provocó la pandemia de la Covid 19. El BCE advierte que podría proceder a nuevas elevaciones de los tipos de interés si persistiera la elevada inflación.

En los últimos diez años ha destacado la presencia de una política monetaria abiertamente expansiva por parte de los bancos centrales. Dicha política ha consistido sobre todo en la práctica prologada de unos tipos de interés a corto plazo, próximos al nivel del 0%. La política en cuestión también ha incluido compras de importantes volúmenes de activos de renta fija, en especial de títulos de deuda pública, así como de bonos de empresas y de activos respaldados por hipotecas (Política de Alivio Cuantitativo).

Con una política monetaria ampliamente expansiva se ha impedido que se produzcan recesiones. Sin embargo, la estabilización durante largo plazo de los tipos de interés a niveles tan reducidos junto a las fuertes aportaciones de liquidez ha tenido asimismo consecuencias negativas. Ejemplo de esto último son las fuertes elevaciones registradas en los precios de los activos (títulos cotizados en bolsa, precios de los inmuebles), la continuidad de empresas poco viables mediante una financiación crediticia a tipos muy reducidos y un trato negativo para los depositantes en los bancos. La política monetaria expansiva ha restado protagonismo a la política fiscal.

Puede haber contradicción entre la elevación de los tipos de interés a corto plazo y el mantenimiento de una elevada cartera de bonos en los balances de los bancos centrales. El balance del BCE pasó desde un volumen de 2,2 billones de euros a alcanzar en el verano de 2022 los 8,8 billones de euros. Dicha variación supuso que en ocho años el balance del BCE creciera en 6,6 millones de euros. Si el BCE eleva los tipos de interés a corto plazo y mantiene las compras de bonos puede suceder que los tipos de interés a corto plazo sean más elevados que los tipos de interés a largo plazo. Esta situación se denomina como una curva invertida de los tipos de interés, circunstancia que suele tener efectos negativos sobre la economía.

Las elevaciones de los tipos de interés, que pueden continuar en los próximos meses, pueden frenar el crecimiento de la economía. Pero los más altos tipos de interés no afectan a las causas más relevantes de la inflación, entre las que destacan los mayores precios de la energía. Entre el empeoramiento de la relación de intercambio (se encarecen las importaciones frente a las exportaciones), que detrae recursos de la economía, y la política monetaria restrictiva, en la que los mayores tipos de interés pueden acompañarse de reducciones en las compras de deuda pública por el BCE, parece asegurada la presencia de una recesión en la Eurozona, circunstancia que afectaría de forma negativa a la economía española.

Los aumentos de los tipos de interés del BCE no van a resolver la cuestión de los elevados precios de la energía ni van a mejorar las expectativas negativas que sobre la economía europea arroja la persistente guerra de Ucrania, en pleno corazón de Europa.

La recuperación de 2021 ha dado paso a una evolución menos favorable en el segundo trimestre de 2022. Varios shocks han afectado a una economía ya debilitada por la pandemia, como son una inflación muy superior a lo esperado, un endurecimiento de las condiciones de financiación, el prolongado impacto de la Covid 19 en China y los efectos depresivos derivados de la guerra de Ucrania (FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, 2022).

El impacto de la guerra de Ucrania está siendo superior en Europa, donde destaca la notable reacción del BCE al elevar los tipos de interés a corto plazo con más intensidad de la inicialmente prevista, a pesar de que mantiene parte de las líneas de financiación privilegiada a los bancos. La Eurozona ha sufrido una desaceleración

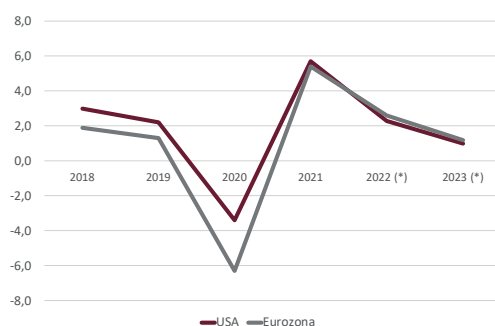


FIG. 1/ Estados Unidos y Eurozona. Crecimiento del PIB, precios constantes, tasas anuales de variación, 2018-2023 (previsión)

Fuente: FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, julio 2022

del crecimiento, desde el 5,4% en 2021 hasta el 2,6% previsto para 2022, evolución que se acentuaría en 2023 (FIG. 1).

El papel de los más elevados precios de la energía en la actual evolución económica europea resulta decisivo, puesto que no está garantizado el suministro de gas natural para el próximo periodo invernal y los precios de la energía son más elevados que los existentes antes de la pandemia de Covid 19 (FIG. 2).

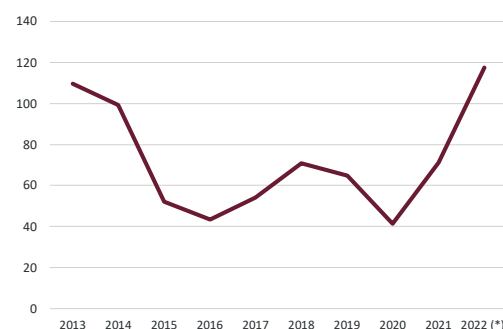


FIG. 2/ Precios del petróleo, Mar Norte, dólares/barril. Precios medios anuales, 2013-2022 (previsión)

Fuente: BANCO DE ESPAÑA

3. La economía española mantiene un crecimiento importante en 2022

La evolución de la economía española indica que el crecimiento en 2022 puede ser ligeramente superior al 4%. En dicha evolución destaca la desaceleración del aumento de la demanda interna, dentro de la cual el consumo privado pasaría de crecer un 6% en 2021 a hacerlo en un 2% en 2022. El mayor aumento de las exportaciones de bienes y servicios, favorecido por la importante recuperación de la actividad turística en este año, implica que el sector exterior realizará una aportación positiva al crecimiento superior al 1,5% (FIG. 3).

El Instituto Nacional de Estadística (INE) ha revisado los datos anuales de la Contabilidad Nacional para los últimos tres años previos a 2022 (FIG. 4). Según dicha información, el descenso del Producto Interior Bruto (PIB) en 2021 fue más elevado (-11,3% frente al -10,8% previsto anteriormente), mientras que el crecimiento de 2021 fue superior, alcanzando al 5,5%. Las previsiones para 2022 y 2023 apuntan a una desaceleración del crecimiento que será el 4,2% en 2022 y resultará más acusada, el 1,9%, en 2023.

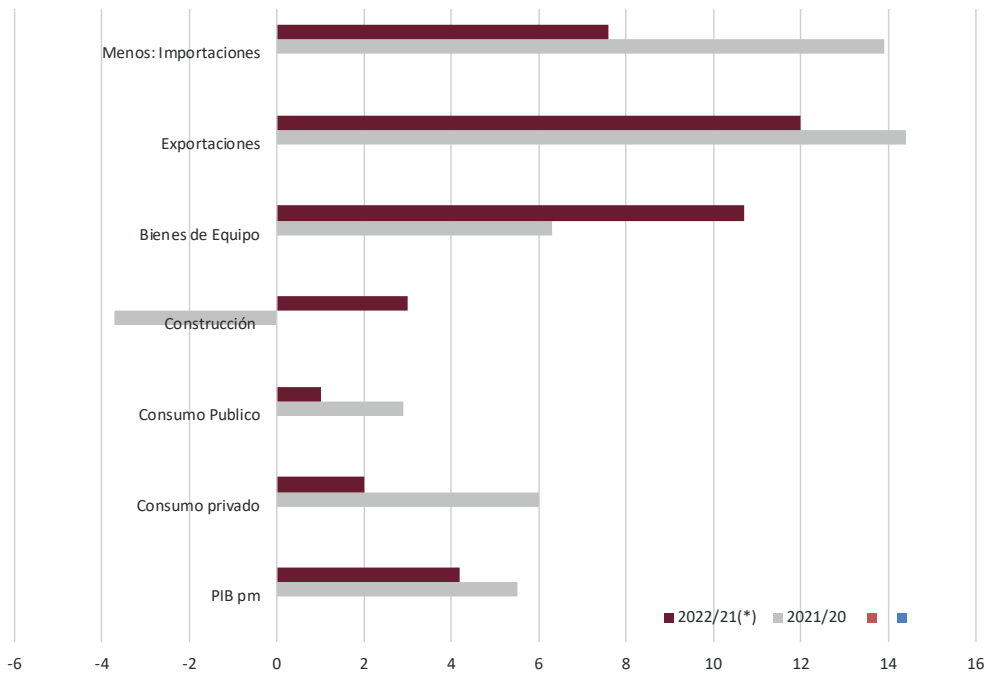


FIG. 3/ Economía española. Producto Interior Bruto (PIB) y componentes. Tasas de variación anual, 2021-2022

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

En el primer semestre de 2022 el empleo mantuvo un perfil expansivo. El total de ocupados según la Encuesta de Población Activa aumentó un 4% en el segundo trimestre de 2022 respecto del mismo periodo del año anterior, lo que supuso un aumento anual de 796.000 ocupados. La tasa de desempleo en el segundo trimestre de 2022 descendió hasta el 12,6%. La afiliación a la Seguridad Social aumentó en un 3,6% en agosto de 2022 sobre el mismo mes de 2021, con datos de fin de mes (FIG. 5).

El índice de precios de consumo creció en agosto de 2022 en un 0,3%, por debajo del aumento intermensual del mismo mes del año anterior. La variación interanual fue del 10,5% en agosto. La variación anual de la inflación subyacente fue el 6,4%. La variación interanual de los productos energéticos de consumo fue el 37,4%, lo que implicó una desaceleración respecto de la variación interanual del mes precedente (40,2%) (FIG. 6).

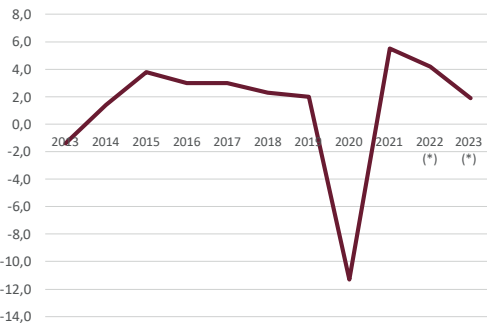


FIG. 4/ España, Producto Interior Bruto (PIB) precios constantes. Tasas de variación anual, 2013-2022 (previsión) (%)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

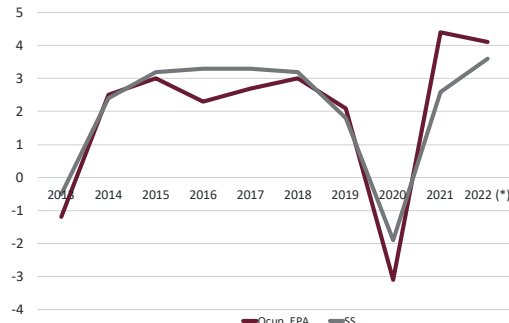


FIG. 5/ Empleo: ocupados según la Encuesta de Población Activa y afiliados a la Seguridad Social. Tasas de variación anual (datos a fin de año), 2013-2022 (previsión) (%)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) y MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES

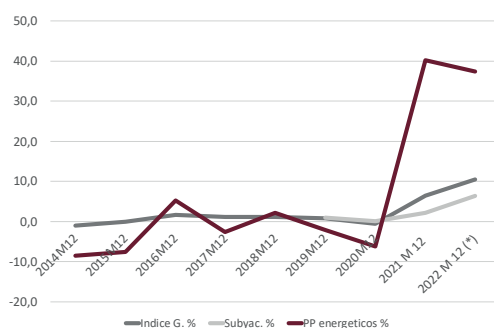


FIG. 6/ Tasas interanuales (%) de variación del Índice de Precios al Consumo. Índice general, inflación subyacente y productos energéticos, 2020-2022 (previsión)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

En el primer semestre de 2022 la balanza de pagos de la economía española registró un déficit de 1230 millones de euros, compensado por un superávit de 4478 millones de euros en la balanza de capital. La previsión de déficit público en 2022 asciende al 5,2% del PIB, por debajo de las previsiones efectuadas al inicio del año. Todo hace indicar que en el segundo semestre de 2022 la economía española registrará una desaceleración en el ritmo de crecimiento, en línea con la evolución prevista para el conjunto de la eurozona.

4. Mercado de vivienda (I). Precios y alquileres

En los siete primeros meses de 2022 se mantuvo un ritmo destacado de ventas y del número de préstamos hipotecarios (Fig. 7), alcanzándose unos niveles elevados de dichos indicadores, ampliamente superiores a los alcanzados en el año anterior a la pandemia. Las iniciaciones de viviendas crecieron lentamente hasta el mes de mayo, posiblemente por los estrangulamientos provocados por la escasez de mano de obra especializada y por la lenta recuperación de los niveles de fabricación de materiales de construcción.

El índice de precios de vivienda elaborado por el INE registró una variación intertrimestral del 1,9% en el segundo trimestre de 2022, situándose un 8% por encima del mismo periodo del año precedente (Fig. 8). La variación interanual fue algo más elevada en las viviendas de nueva construcción (8,8%) que en las viviendas usadas (7,9%).

Por autonomías, los aumentos interanuales más acusados fueron los de Baleares (10,9%) y

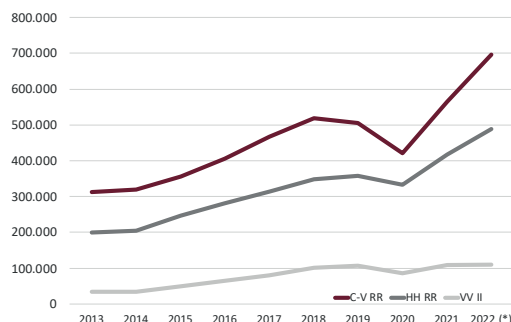


FIG. 7/ Mercado de vivienda. Compraventas registradas, hipotecas sobre vivienda registradas y viviendas iniciadas (visados de obra nueva). Totales anuales, 2013-2022 (previsión)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) y Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA)

Andalucía (10,2%), mientras que los más reducidos fueron los de Castilla-La Mancha (6%) y Extremadura (5,3%) (Fig. 9). En las zonas con mayor presencia del turismo tuvieron lugar los aumentos más relevantes, mientras que en las zonas del interior peninsular fueron bastante más reducidos los aumentos de precios.

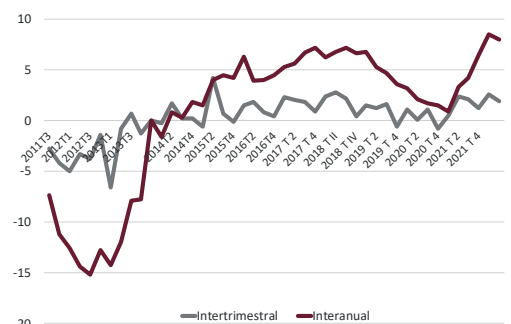


FIG. 8/ Índice de precios de la vivienda. Tasas intertrimestrales e interanuales (%). Series trimestrales, 2011-2022

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

Los últimos datos disponibles sobre los valores de tasación publicados por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) revelan que en el primer trimestre de 2022 los precios de tasación más altos fueron los de la Comunidad de Madrid (2846,2 euros/m²) y Baleares (2611,1 euros/m²). Los más reducidos fueron los de Castilla-La Mancha (913 euros/m²) y Extremadura (865 euros/m²) (Fig.10). Baleares volvió a aparecer en este último indicador como la autonomía con mayores elevaciones interanuales de precios (10,5% en el primer trimestre).

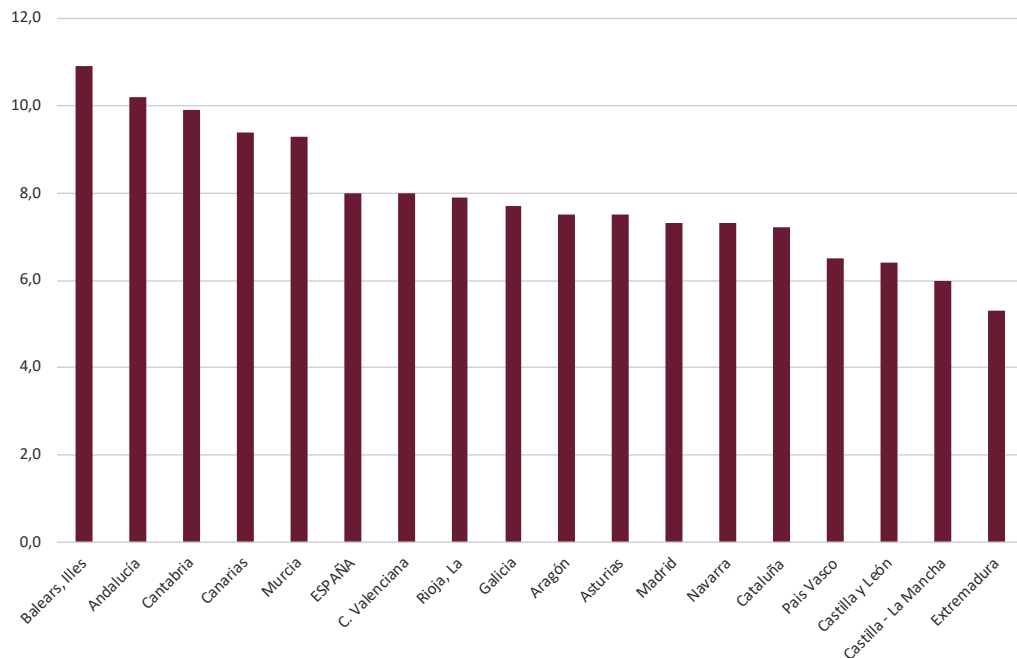


Fig. 9/ Precios de las viviendas. Tasas de variación interanual (%) del índice de precios de vivienda en el segundo trimestre de 2022, España y Comunidades Autónomas (CC. AA.)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

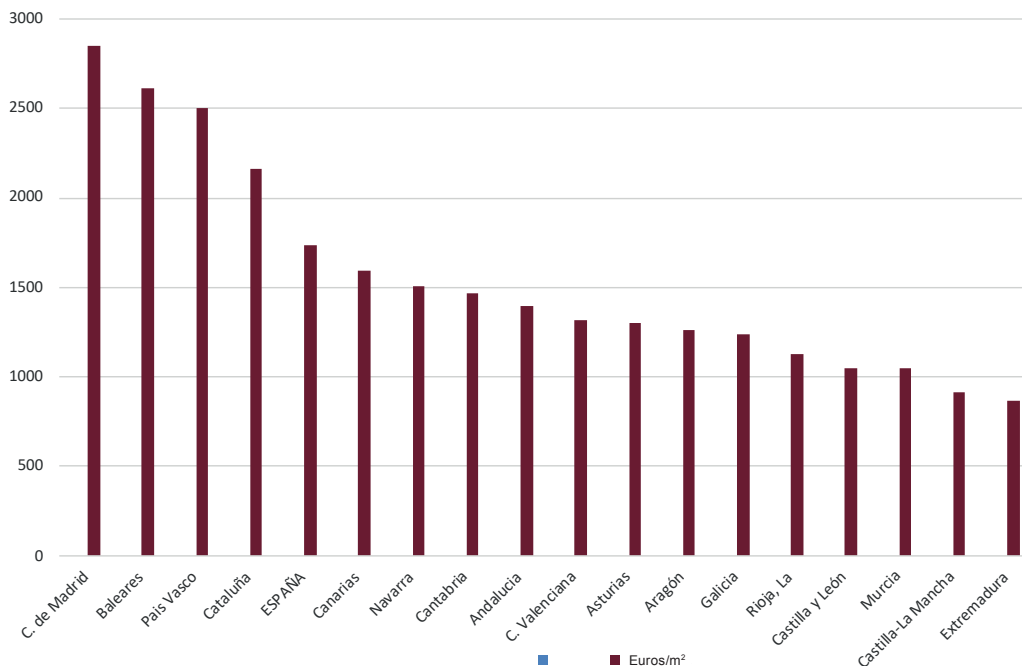


Fig.10/ Valores de tasación de las viviendas, euros/m², España y CC. AA. Primer trimestre de 2022

Fuente: MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

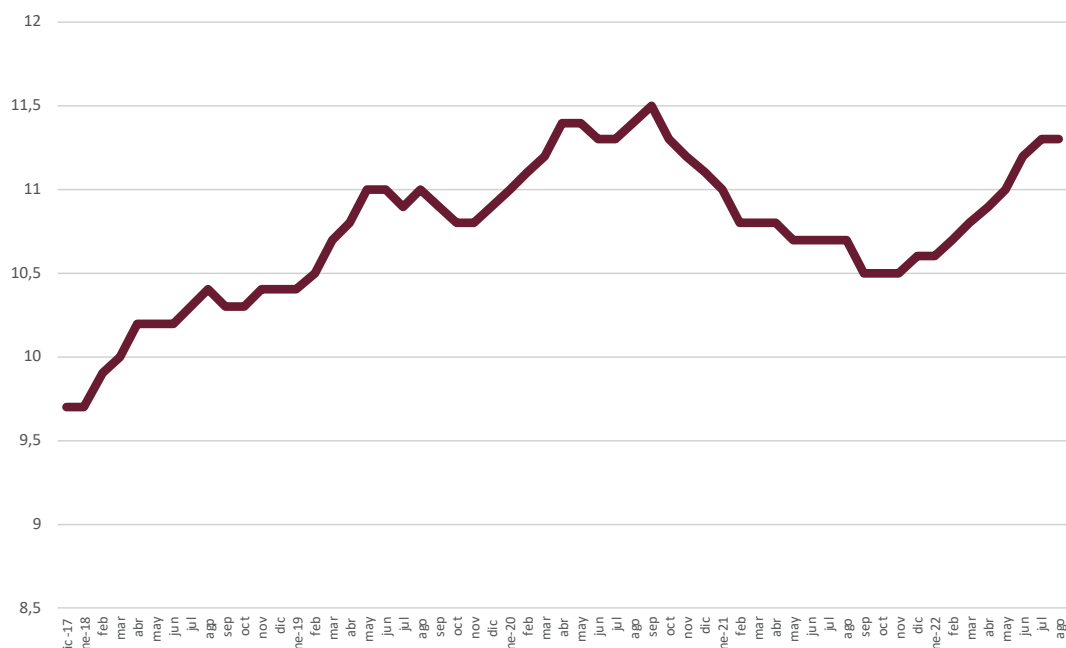


FIG.11/ Alquileres de viviendas, euros/m²-mes. Serie mensual 2018-22

Fuente: [Idealista.com](https://www.idealista.com)

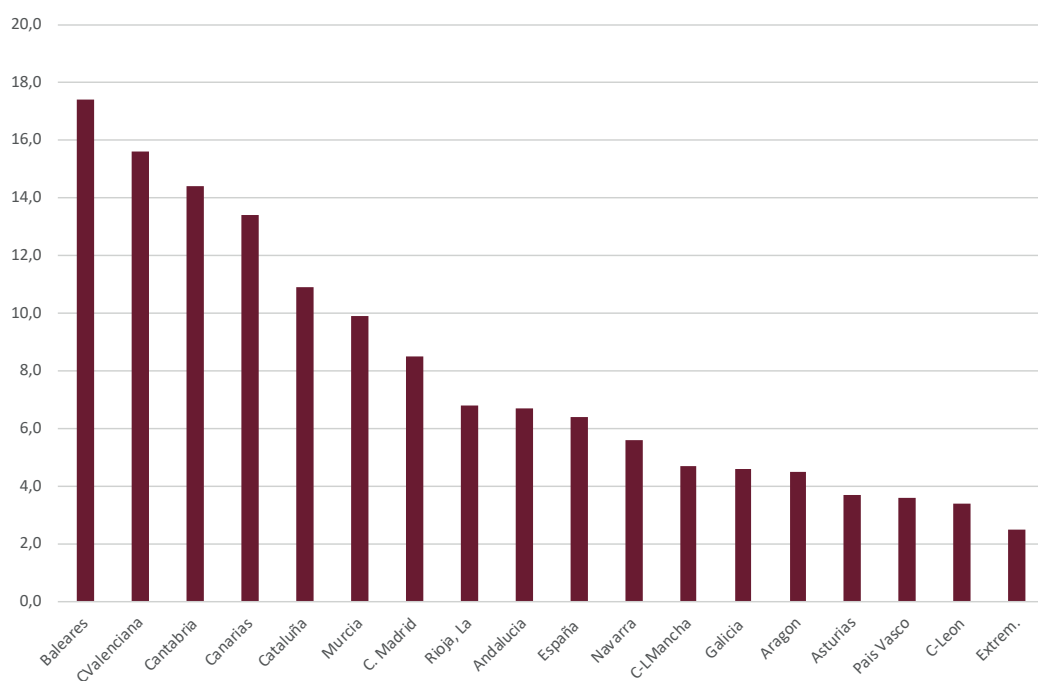


FIG. 12/ Alquileres de viviendas. Tasas de variación interanual en agosto de 2022 (%). España y CC. AA.

Fuente: [Idealista.com](https://www.idealista.com)

La información de Idealista.com sobre los alquileres revela que en los ocho primeros meses de 2022 se ha mantenido un perfil de aumento moderado de los mismos dentro de este año. Los alquileres presentaron en agosto un nivel medio de 11,3 euros/m²-mes. Dicho nivel de alquileres supone una variación interanual del 6,4%, lo que implica un crecimiento superior al de 2021 (-4,5%) (FIG.11).

Las variaciones interanuales más acusadas fueron las de Baleares (17,4%) y Comunidad Valenciana (15,6%). De nuevo aparecen las autonomías del interior con los menores crecimientos, como es el caso de Castilla y León (3,4%) y Extremadura (2,5%) (FIG. 12). Los alquileres han vuelto a crecer conforme lo hacía la economía española tras la pandemia.

5. Mercado de vivienda (II). Demanda y condiciones de financiación

El retorno a niveles normales de compraventas tras la pandemia, las excepcionales condiciones de financiación crediticia, la consideración creciente de la vivienda como un activo financiero (CABRÉ ROMANS, 2022)

explican el fuerte empuje de la demanda de vivienda en 2021-22.

Tras permanecer situado en valores negativos en el periodo 2016-2021, el Euribor a doce meses ha registrado un importante aumento entre los meses de mayo y agosto de 2022. Dicha evolución es, sobre todo, consecuencia de las dos elevaciones de los tipos de interés efectuadas por el BCE en el transcurso de 2022, que habían sido precedidas por incrementos de mayor alcance por parte del Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos.

Desde un nivel mensual del -0,237% en abril, el Euribor a doce meses ha ascendido hasta el nivel de 1,249% en agosto de 2022. Dichas elevaciones del Euribor han persistido a lo largo de septiembre, aproximándose en este mes el nivel medio al 2% (FIG. 13).

Los tipos de interés de los préstamos a comprador de vivienda han crecido durante 2022, pero a menor ritmo que el Euribor, situándose en el 2,2% en agosto. Dicha evolución implica que la diferencia entre el tipo de interés practicado en los préstamos citados y el índice de referencia ha retrocedido de forma clara a lo largo de los ocho primeros meses de 2022 (FIG.14).

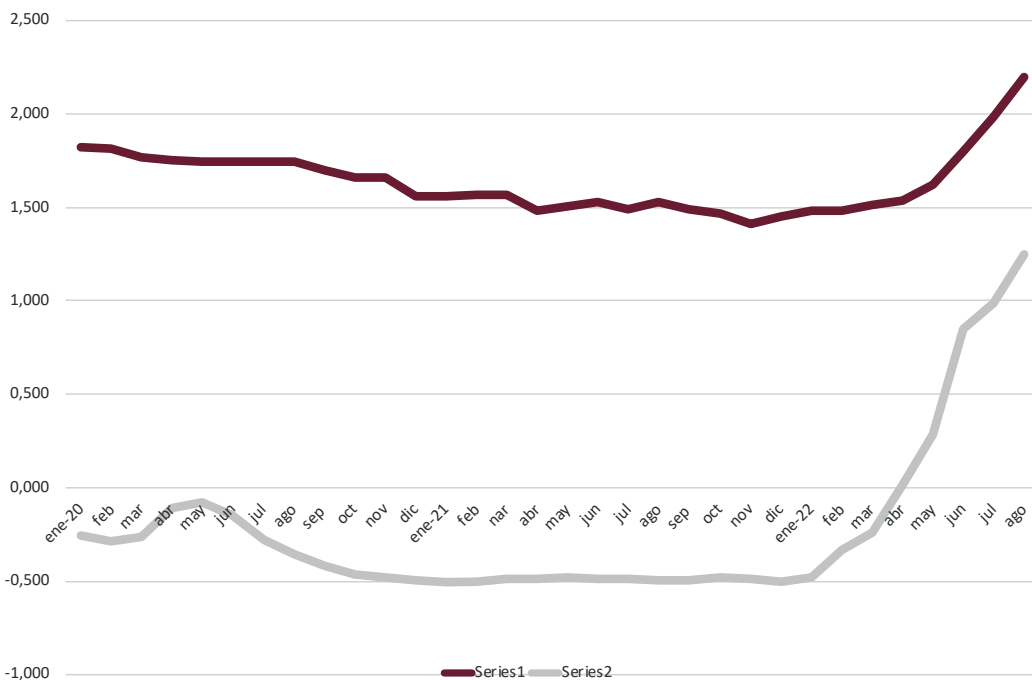


FIG. 13/ Tipos de interés de los préstamos a comprador de vivienda y Euribor a doce meses. Datos mensuales, 2020-2022 (%)

Fuente: BANCO DE ESPAÑA

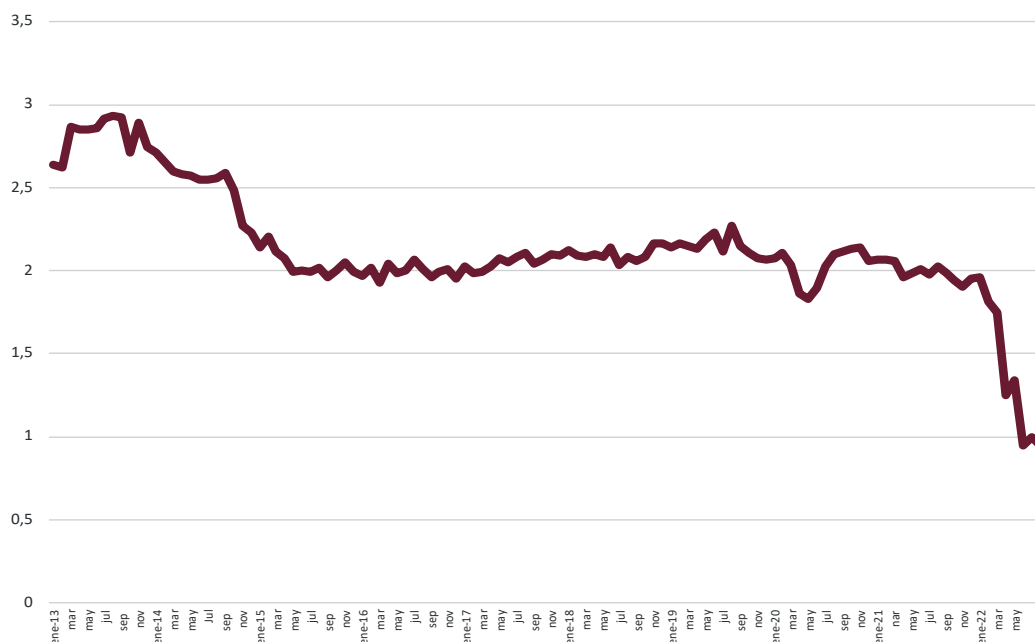


FIG.14/ Diferenciales entre los tipos de interés y el índice de referencia, préstamos a comprador de vivienda. Serie mensual, 2013-2022 (%)

Fuente: BANCO DE ESPAÑA

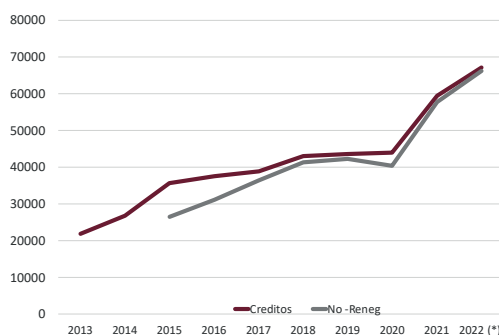


FIG. 15/ Créditos a comprador de vivienda. Totales anuales y créditos no renegociados, 2013-2022 (previsión). Millones de euros

Fuente: BANCO DE ESPAÑA

De la información aportada por el INE sobre las nuevas hipotecas registradas sobre viviendas se deriva que en el periodo enero-junio de 2022 la proporción de hipotecas a tipo fijo ha crecido desde el 62,8% en 2021 al 73% en el primer semestre de 2022. En junio de 2022 el tipo medio de los préstamos hipotecarios registrados con garantía de vivienda ascendió al 2,47%. En los préstamos a tipo fijo el tipo medio en dicho mes fue el 2,64%, mientras que el tipo de salida para las hipotecas a interés variable fue el 2,06%.

Los nuevos créditos destinados a la compra de vivienda aumentaron en un 13% en el

periodo de enero-julio de 2022 respecto del mismo periodo del año anterior. Los créditos no renegociados, aumentaron en un 14,8% en el mismo periodo, alcanzando los volúmenes anuales más elevados desde 2010 (FIG. 15).

El saldo vivo de los créditos a comprador aumentó en el primer trimestre de 2022 en un 1,4%, mientras que persistió el descenso del saldo vivo de los créditos a la promoción y construcción de viviendas. Esto último puede implicar que una parte importante de las promociones de

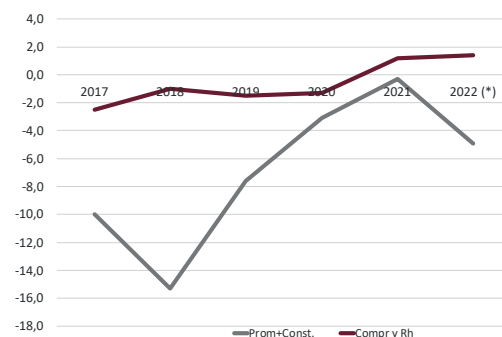


FIG.16/ Financiación inmobiliaria. Tasas de variación interanual del crédito a la promoción y construcción, y a la compra y rehabilitación. Datos a fin de año. 2017-2022 (previsión)

Fuente: BANCO DE ESPAÑA

nuevas viviendas dispone de financiación procedente de los fondos de inversión y que también el volumen de autofinanciación por los promotores es bastante más elevado que en etapas de auge inmobiliario previas (FIG.16).

En el primer semestre de 2022 las compraventas registradas de viviendas aumentaron en un 23,1% sobre el mismo periodo de 2021. El crecimiento fue ampliamente superior en las ventas de viviendas usadas (26,2%) que en las de viviendas nuevas (11%) (FIG. 17). Las cifras de compraventas de viviendas se estabilizaron en el segundo trimestre de 2022.

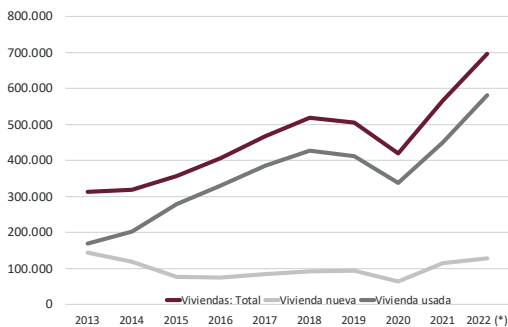


FIG. 17/ **Compraventas registradas de viviendas. Total, nuevas y usadas. Datos anuales, 013-2022 (previsión)**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

Según la Estadística Registral Inmobiliaria los mayores aumentos de las ventas en la primera mitad de 2022 tuvieron lugar en las CC. AA. de Baleares (66,3%), Canarias (46,8%), Comunidad Valenciana (38,7%) y Andalucía (35,5%). Esta información confirma que los mayores incrementos en las ventas de viviendas han tenido lugar en 2021-22 en las zonas turísticas, en las que el ritmo de venta de las viviendas próximas al mar ha sido elevado.

La información procedente del Centro Estadístico del Notariado señala que las compraventas de viviendas intervenidas por los notarios aumentaron en un 13,3% en el periodo enero-julio. Los datos estadísticos disponibles ponen de manifiesto que las ventas de viviendas y los nuevos préstamos hipotecarios formalizados han presentado indicios de pérdida de fuerza desde el final del segundo trimestre de 2022.

6. Mercados de vivienda (III). La nueva oferta

El número de viviendas iniciadas, estimado a partir de los visados de dirección de obra nueva de los Colegios de Arquitectos Técnicos, creció en un 1,5% en los cinco primeros meses de 2022. Esta

evolución supuso una fuerte desaceleración respecto del crecimiento del 26,6% alcanzado en el año anterior. El débil aumento implica un volumen de viviendas iniciadas de 110000 en 2022. Los visados para rehabilitación de viviendas retrocedieron en un 13,5% en el periodo citado (FIG. 18). Llama la atención el débil aumento de la nueva oferta de viviendas en un contexto de fuerte demanda. Las viviendas terminadas descendieron en 2022 en un 6,6%.

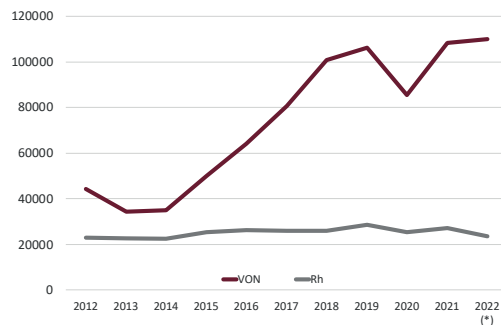


FIG. 18/ **Viviendas iniciadas (visados de obra nueva) y rehabilitación (visados). Totales anuales, 2012-2022 (previsión)**

Fuente: MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

En junio de 2022 el aumento interanual del coste de los materiales de construcción fue el 19%, mientras que los costes de la mano de obra habían descendido en un -2,4% en el mismo periodo, según la información publicada por el MITMA en el apartado de índices de costes del sector de la construcción. En el conjunto de la edificación el aumento de costes fue del 13,4% en el primer semestre de 2022. El importante aumento de los costes de la construcción residencial no ha favorecido un mayor crecimiento de las viviendas iniciadas en 2022.

El INE ha publicado en septiembre de 2022 la serie revisada de Contabilidad Nacional anual. Según dicha actualización de las estimaciones de los grandes agregados macroeconómicos, la inversión en vivienda, a precios constantes, que mide la evolución de la obra ejecutada, habría aumentado entre 2021 y 2019 a un ritmo medio anual del 5,6%. Esta evolución resultó frenada abruptamente por la pandemia de Covid en 2020, año en el cual la magnitud analizada retrocedió en un 11,4%. En 2021 persistió el descenso, aunque resultó menos acusado que en el año anterior (-4,8%).

En 2022 los datos trimestrales de Contabilidad Nacional indican que el crecimiento de la inversión en vivienda puede situarse en torno al 2% (FIG. 19). Tras la crisis del subsector inmobiliario,

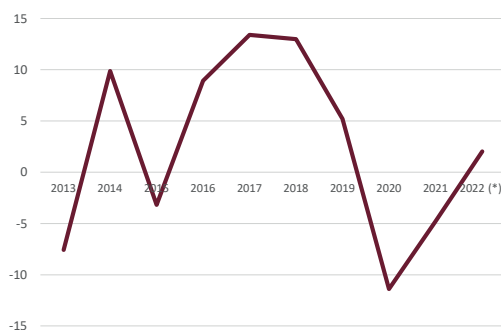


FIG. 19/ **Inversión en vivienda, precios constantes. Tasas de variación anual, 2013-2022 (previsión)**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

ligada a la restricción crediticia posterior a 2007, el peso de la inversión en vivienda en el PIB había descendido hasta un 3,9% en 2013. Esta proporción se recuperó en los años siguientes, alcanzando el 5,9% en 2020. La previsión para 2022 es que dicha proporción ascienda al 5,5%.

La evolución del consumo aparente de cemento aproxima la marcha del conjunto del sector de la construcción. Al retroceso de dicha magnitud en 2020 en un 8,8%, como consecuencia de la paralización de obras que provocó la pandemia, sucedió una intensa recuperación en 2021, año en el que el consumo aparente de cemento creció en un 11,6%. En 2022 persistió la evolución creciente durante el primer semestre, pero en los meses de julio y agosto de 2022 han tenido

lugar retrocesos en los datos mensuales (FIG. 20), por lo que la variación interanual del periodo enero-agosto ha sido solo el 0,2%.

7. Política estatal de vivienda

En el primer semestre de 2022 las ventas de viviendas protegidas crecieron en un 9,7% sobre el mismo periodo del año anterior. Ello implica una previsión de ventas de dicho tipo de viviendas de alrededor de 50000 en 2022, lo que supone el 7,3% de las ventas totales previstas de viviendas en este ejercicio (FIG. 21). Desde una proporción del 13,3%

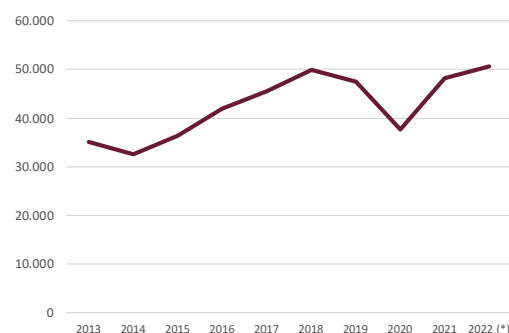


FIG. 21/ **Compraventas de Viviendas de Protección Oficial. Número de viviendas. Totales anuales, 2013-2022 (previsión)**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

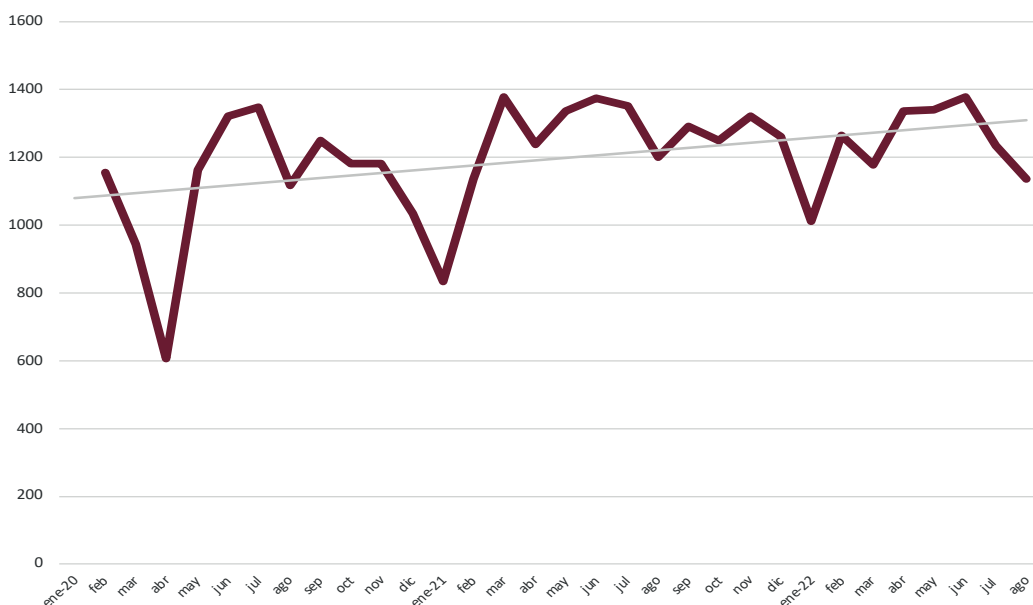


FIG. 20/ **Consumo aparente de cemento, miles de toneladas. Datos mensuales, 2020-22**

Fuente: BANCO DE ESPAÑA

alcanzada en 2011, las ventas de viviendas protegidas han perdido peso cada año dentro del mercado de vivienda.

Para 2022 solo se dispone de datos hasta marzo del número de calificaciones provisionales y definitivas de viviendas protegidas. En el primer trimestre de 2022 las calificaciones provisionales disminuyeron en un 2,7% respecto del mismo periodo de 2021, mientras que las calificaciones definitivas retrocedieron en un 11,5% durante el mismo periodo de tiempo (FIG. 22). Las cifras absolutas de calificaciones definitivas previstas para 2022 ascienden a 8800 viviendas, alrededor del 10,8% de la previsión del total de viviendas terminadas en este ejercicio.

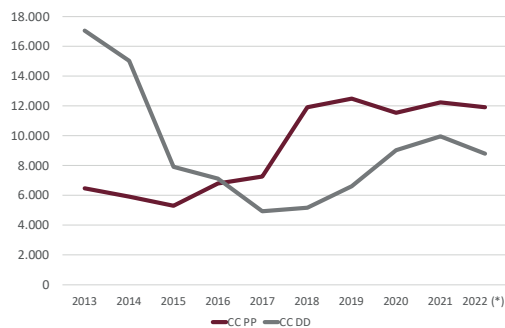


FIG. 22/ **Viviendas protegidas. Calificaciones provisionales y definitivas (planes estatales más autonómicos). Totales anuales, 2013-2022 (previsión)**

Fuente: MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

En cuanto a la rehabilitación protegida, en 2021 las solicitudes realizadas ascendieron a 105295 viviendas y las aprobaciones de rehabilitación fueron 57646. En el primer trimestre de 2022 ambas magnitudes, solicitudes y aprobaciones de rehabilitación protegida han registrado retrocesos importantes. El carácter irregular de las correspondientes series estadísticas obliga a relativizar el alcance de los primeros datos disponibles sobre la rehabilitación protegida en 2022 (FIG. 23).

En todo caso los niveles alcanzados por los indicadores de la rehabilitación protegida en 2021 fueron sustancialmente más elevados que los correspondientes a años precedentes. Ello implica que las importantes ayudas previstas para la rehabilitación con recursos procedentes de los fondos europeos están teniendo una incidencia favorable sobre dicha variable.

En cuanto a los lanzamientos judiciales, los datos disponibles para el primer trimestre de 2022

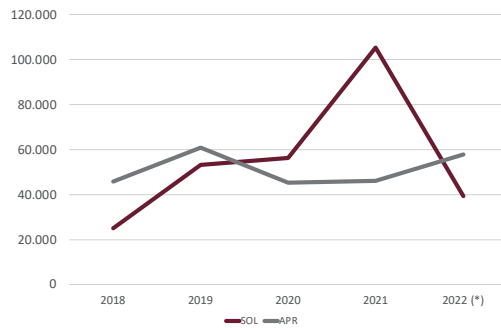


FIG. 23/ **Rehabilitación protegida de viviendas. Solicitudes y Aprobaciones. Totales anuales, 2018-2022 (previsión)**

Fuente: MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

indican que en dicho periodo hubo un aumento del 1% sobre el mismo periodo de 2021. Los lanzamientos derivados de los procedimientos de ejecución hipotecaria crecieron en un 8,1%, mientras que los derivados del impago de alquileres disminuyeron en un 3,1% en el periodo citado (FIG. 24). Las cifras absolutas previstas para 2022 están por debajo de los niveles alcanzados por los lanzamientos en 2019.

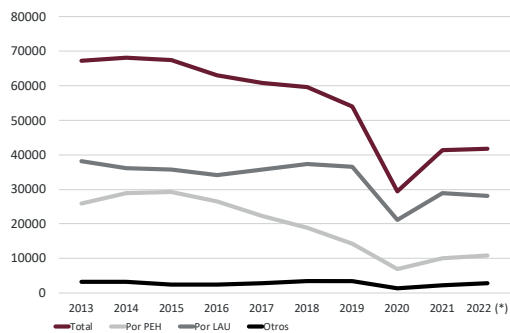


FIG. 24/ **Lanzamientos judiciales. Total, por ejecuciones hipotecarias, incumplimiento de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) y otros. Totales anuales, 2013-2022 (previsión)**

Fuente: CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

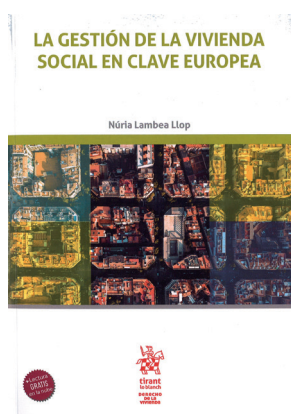
8. Bibliografía

- CABRÉ ROMANS, E., 2022: El problema de la vivienda: un reto dos modelos, *El País*, 15 de septiembre.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, 2022: World Economic Outlook Update. *Gloomy and more uncertain*, July.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. 2022: La recesión que viene y el reparto de sus consecuencias, *El Siglo de Europa*, 15 de septiembre.

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.fomentogob.es/WebOpaInternet/abnetclexe/>



La gestión de la vivienda social en clave europea

Núria LAMBEA LLOP; Tirant lo Blanch, Valencia; 2022; tapa blanda: 20 x 14 cm; 565 pp.; 55 €; ISBN papel 9788413976181 e ISBN Ebook 9788413976198

La finalidad del libro es responder a la necesidad existente en España (y aun sin resolver) de disponer de un marco legal común y funcional para los proveedores y gestores de vivienda social, diseñando y proponiendo este marco legal que permita estructurar y mejorar la eficiencia de un sector atomizado y desestructurado. Para ello, en la obra se realiza un análisis exhaustivo no solo de los modelos de gestión de vivienda social en España, sino también de modelos de gestión en ámbito comparado; concretamente, el modelo de *housing association* inglés y el de *woningcorporatie* neerlandés.

El libro se estructura en cinco capítulos. En el primero, podrá el lector esclarecer términos como el de la “vivienda social”, la “vivienda asequible” o la “gestión de vivienda social”. En el segundo, se lleva a cabo el estudio exhaustivo de modelos comparados destacados a nivel internacional y escogidos por su capacidad de gestionar grandes parques de vivienda social y por su larga trayectoria haciéndolo. Estos son el modelo de *housing association* inglés y el de *woningcorporatie* neerlandés (modelos de gestión privada sin ánimo de lucro), de los que estudiamos no solo su marco legal, sino también su trayectoria en el sector y su modelo de gobernanza. El tercer capítulo permite al lector conocer todos los modelos de gestión de vivienda social en España e indagar tanto en aspectos y prácticas consideradas exitosas como en las deficiencias e insuficiencias legales del sector. Culminando la obra, el cuarto capítulo (concluyendo el quinto con unas reflexiones finales) nos recoge y clasifica las buenas prácticas detectadas en los modelos estudiados para posteriormente servir de guía para el planteamiento de un modelo de provisión y gestión de vivienda social funcional para España.

Este libro puede ser de interés tanto para el ámbito académico como para las entidades y profesionales que trabajan en el sector de la vivienda y, más concretamente, de la vivienda social. Sobre todo, para aquellas entidades que, siendo públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, gestionen vivienda social en España. Además, también es de especial interés para los poderes públicos, puesto que encuentran una propuesta de marco legal que puede servir de base para regular todas las entidades

que proveen y gestionan vivienda en España. Finalmente, puede ser de interés para el público en general, para aquellos que quieran aprender y profundizar en el campo de las políticas de vivienda y la vivienda social, tanto a nivel español como a nivel europeo.

Índice de contenidos:

- Abreviaturas
- Agradecimientos
- Prólogo
- Introducción
- Capítulo I. ¿Qué es una vivienda social?
- Capítulo II. Modelos comparados. Los Países Bajos e Inglaterra.
- Capítulo III. El sistema de gestión de vivienda social en España.
- Capítulo IV. Buenas prácticas comparadas en la gestión de la vivienda social. Un nuevo marco de la gestión de vivienda social en España.
- Conclusiones.
- Bibliografía.
- Anexo.

Núria LAMBEA LLOP es doctora *cum laude* en Derecho con mención internacional y Premio extraordinario (2020), Máster en Derecho de la empresa y de la contratación (2014, mejor expediente académico) y licenciada en Derecho (2013), los tres por la Universidad Rovira i Virgili. Actualmente es investigadora postdoctoral en la Cátedra UNESCO de Vivienda de la Universidad Rovira i Virgili y docente en estudios de Grado, Máster y Postgrado de la misma universidad. Este libro, que forma parte de la Colección Derecho de la vivienda de la editorial Tirant lo Blanch, es el resultado de su tesis doctoral, para el que obtuvo una Beca FI-DGR 2016 de la Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR), y también de un Proyecto financiado por la Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC).

Subdirección General de Políticas Urbanas
MITMA



Construyendo con recursos escasos: contra el hambre de vivienda en África

Julián SALAS SERRANO; Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, en colaboración con el Instituto Eduardo Torroja e ICHaB-UPM, Madrid; 2022; 625 pp. il., fot., map.; tapa blanda: 24 x 16 cm

El nuevo libro que nos presenta el ingeniero y profesor Julián SALAS traslada al escenario del continente

africano el mismo tema que trató en uno anterior sobre América Latina, en el que es un especialista desde hace muchos años. Una aclaración que repite el autor es que África no es un país sino 54 con características muy distintas que se deben conocer para intentar resolver un problema, ahora sí, bastante común, como es la enorme precariedad en cantidad y calidad del alojamiento. Desde el principio el autor considera que el problema ha llegado a ser de tal magnitud que la solución no se encuentra en la promoción de vivienda pública sino en la mejora de las condiciones de los asentamientos ilegales o legales, eso sí, mediante ayudas públicas.

Este libro creo que son varios libros al que se puede entrar por puertas diferentes según el interés del lector. Tiene dos temas argumentales: la necesidad de intervenir urgentemente y la forma de hacerlo. El primero hace que el libro sea impetuoso con exposiciones propias y ajenas que lo sostienen. El segundo es más pausado y a su vez es tratado desde un punto de vista de organización social y

otro de técnica constructiva. Las páginas e ilustraciones que se ocupan de este último aspecto son concretas como las de un manual. Particularmente el último capítulo con nueve experiencias en varios países, son una aportación que sirve eficazmente al propósito del libro.

El libro es así mismo una recopilación seleccionada de textos, tablas y gráficos de investigaciones relacionadas con el mismo, muy útil para cualquiera que quiera introducirse en las problemáticas que desgraciadamente serán muchas pues África es una realidad bastante desconocida en el presente. Son útiles los primeros apartados cuando trata de la historia, la geografía, la arquitectura y el urbanismo en África, pero también la esclavitud y su relación con los países occidentales. Entender esta situación sirve para captar en toda su dimensión el presente convulsivo con índices de crecimiento de la población y por ende la “tugurización” en el que se encuentra este continente, y un futuro de amenazas teniendo en cuenta la ambición sin escrúpulos de países de tecnología desarrollada ante recursos mineros y energéticos con un 90% sin explotar todavía.

También se puede resaltar que es un libro que habla de la experiencia personal, del que ha recorrido los países de los que trata, pero además que ha proyectado y dirigido algunas de las obras presentadas con su grupo de investigación, docencia y aplicación práctica, Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica (ICHaB) con los arquitectos y profesores Belén GESTO y Felipe COLAVIDAS. Su faceta de Ingeniero es evidente, pero de un ingeniero que ha estudiado las características políticas de cada zona, las personas que se pueden involucrar en la obra, los materiales locales y las características de la arquitectura tradicional. Lo más interesante es que Julián SALAS como ingeniero del Instituto Torroja de Madrid no solo conoce lo último en construcción industrializada, sino que la compatibiliza en su trabajo de lucha contra el hambre de vivienda con las técnicas ancestrales de cada país, especialmente la construcción con tierra. Puedo avalar como persona que ha trabajado en su equipo del Instituto Torroja en una ocasión, que su objetivo es racionalizar la construcción para abaratar sus costes, hacerla más segura y hoy diríamos, más sostenible. Son requisitos imprescindibles en las condiciones económicas africanas que nada tienen que ver con el beneficio que buscan las empresas. Por tanto, en el libro se dan los datos frecuentemente sobre el coste de la construcción para economizarla y hacer posible la realización de escuelas, centros de salud, infraestructuras y más viviendas, a sabiendas que el camino a recorrer para las necesidades que existen es ingente.

Apreciamos el esfuerzo editorial de sus más de 600 páginas y abundantes imágenes, especialmente las fotografías a pesar de su pequeño tamaño, por su enorme interés como documento vivo.

El libro es un auténtico aldabonazo sobre la precariedad del alojamiento en el Continente africano y al mismo tiempo es una guía técnica para su mejora. Pero dicha mejora es difícil teniendo en cuenta la pobreza de estos países y las siempre insuficientes ayudas de los organismos internacionales a pesar de sus admirables esfuerzos. Por esto, el que escribe estas líneas opina que no habrá un cambio de política hasta que no se reconozca que los países occidentales, que tantas riquezas han extraído y extraen de África, no consideren que lo que se llama ayuda es una deuda.

Índice de contenidos:

Prólogo de David LUCAS PARRÓN, Secretario General de Agenda Urbana y Vivienda.

Agradecimientos del autor

A modo de presentación del trabajo

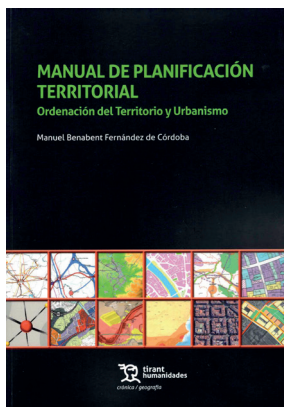
- Capítulo 1. Introducción a la realidad africana, con la vista puesta en el problema de la vivienda.
- Capítulo 2. El sector de la vivienda en África: singularidades y características.
- Capítulo 3. Habitabilidad básica: criterios y herramientas para su consecución.
- Capítulo 4. Teoría y práctica del urbanismo factible para los más desfavorecidos de África.
- Capítulo 5. La importancia de los materiales de construcción ante sus ingentes necesidades en África.
- Capítulo 6. Descomposición de costes, producción de componentes y transferencia de resultados.
- Capítulo 7. Tecnologías para la realización de viviendas de bajo coste.
- Capítulo 8. Reflexiones y propuestas sobre docencia necesaria de la habitabilidad básica en África.
- Capítulo 9. Realizaciones ICHaB de muy bajo coste en África.
- Bibliografía y fuentes por capítulos.

Julián SALAS SERRANO es Doctor Ingeniero Industrial, por la Universidad Politécnica de Cataluña, Diplomado en “Construcción Industrializada” en el CSTB de París, Investigador del CSIC, en el Instituto Eduardo Torroja de Madrid. De 1987 a 1994 coordinó el Programa CYTED V Centenario: “Tecnologías para viviendas de interés social en Latinoamérica”, con la participación de 112 grupos de

17 países, que fue, según la CEPAL: "el mayor esfuerzo de investigación-acción realizado en materia de hábitat popular en América Latina y el Caribe". En 1996 creó el ICHaB en la ETS de Arquitectura de Madrid y en 2004 la Cátedra UNESCO en "Habitabilidad Básica", en la que dirigió los Cursos de Especialización en "Cooperación para el Desarrollo en Asentamientos Humanos en el Tercer Mundo", de los que se han realizado XXI ediciones en los que se han diplomado más de seiscientos profesionales de 23 países. Entre 2005 y 2019 se ha ocupado *in situ* de la dirección de Proyectos de cooperación de construcción en Mauritania, Mozambique, Senegal, Angola, Namibia, etc.

Luis MOYA-GONZÁLEZ

Catedrático emérito de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura
Universidad Politécnica de Madrid



Manual de planificación territorial. Ordenación del territorio y urbanismo.

Manuel BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA; Tirant Humanidades, Valencia; 2022; 279 pp.; tapa blanda 17 x 24 cm; ISBN Papel: 978-84-1897-098-6, ISBN PDF: 978-84-1897-099-3.

El presente libro aporta en sus siete capítulos que estructuran su contenido (ver abajo el índice de contenidos) una visión completa del proceso y de los instrumentos de la planificación territorial en España en todas las escalas: desde las escalas regional y subregional (planes de ordenación del territorio), pasando por la escala municipal (PGOU), hasta la escala de la puesta en práctica de la planificación a nivel de proyectos y parcelas en el marco de la gestión y ejecución urbanística.

Estamos ante una obra excelente, escrito por uno de los mejores expertos en planificación territorial que tenemos en España, debido a su dilatada experiencia profesional como consultor y redactor de planes, sus responsabilidades en la administración pública (ha sido Jefe de Servicio y Director General de Urbanismo de la Junta de Andalucía) y sus numerosas publicaciones sobre la ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías.

No cabe la menor duda, de que cada uno de los capítulos del manual resulta fundamental e imprescindible para comprender el proceso y los instrumentos de la planificación territorial en España.

Pero es el capítulo V referido a la gestión y ejecución urbanística que aporta el gran valor añadido del manual. Haber dedicado una especial atención a la gestión urbanística mediante la incorporación de un capítulo específico sobre ella ha sido una decisión sumamente acertada. La gestión urbanística es una cuestión crucial, ya que ésta significa la hora de la verdad de la implementación efectiva de las determinaciones de los planes de ordenación del territorio y urbanismo. Es la gestión urbanística, es decir, la actividad de ejecución de lo planificado la que convierte, mediante la transformación del suelo a través de obras de urbanización y edificación, las determinaciones de los planes en realidades palpables y visibles para la ciudadanía. Sin la gestión urbanística los planes quedarían en "papel mojado". Como dijo con razón el arquitecto Carles LLOP I TORNÉ, "un plan, lo es cuando se gestiona y se utiliza" (Revista Papers, Nº 55, 2012).

El presente manual es plenamente consciente de la enorme relevancia de la gestión urbanística para llevar a buen término la planificación territorial. Precisamente esto es su incuestionable valor añadido respecto a otras publicaciones realizadas sobre la planificación territorial. Las obras disponibles hasta ahora o suelen limitarse a los planes de ordenación del territorio o, cuando entienden la planificación territorial de forma integrada (con inclusión del urbanismo),

abordan la ordenación del territorio y los instrumentos del planeamiento urbanístico, pero apenas tratan la gestión urbanística.

Así, Manuel BENABENT pone énfasis en algo, donde otros autores han puesto nada o se han quedado demasiado cortos. Trata, entre otros aspectos fundamentales, los conceptos de la gestión urbanística (aprovechamiento urbanístico, plusvalía urbanística, equidistribución), los instrumentos para el reparto equitativo de los aprovechamientos y la recuperación de la plusvalía (áreas de reparto, tipos de aprovechamiento urbanístico, etc.), la ejecución urbanística (actuaciones asistemáticas y sistemáticas, la reparcelación) y la importante cuestión de la obtención de las dotaciones (cesión obligatoria y gratuita, transferencias de aprovechamiento, etc.). Además, el manual no se limita a proporcionar un conocimiento teórico de la gestión urbanística sino ofrece en sus catorce Anexos posibilidades de realizar ejercicios prácticos para casos seleccionados de los mecanismos de la ejecución urbanística (por ejemplo, cálculo de la equidistribución entre propietarios, cálculo de la edificabilidad media ponderada de áreas de reparto, actuaciones de dotación).

Otro capítulo que merece ser destacado es el capítulo VII, que trata el seguimiento y la evaluación de los planes. Se explican primero las diferencias entre seguimiento y evaluación y a continuación se exponen los tipos de evaluación (*ex ante*, *in itinere*, *ex post*), sus diferentes enfoques o propósitos (evaluación de objetivos, de la eficiencia, de los procesos, etc.) y los diferentes criterios evaluativos que han de aplicarse en función del tipo de evaluación previsto. Asimismo, se presentan los tipos de indicadores (de realización, de resultados, de impacto, de eficacia y de eficiencia) al uso en el seguimiento y la evaluación de los planes, aportando ejemplos y esbozando las condiciones que deben reunir los indicadores (p.e. relevancia, pertinencia, fiabilidad).

Con ello el manual, también es un “cursillo de aterrizaje rápido” para una de las cuestiones más relevantes de la planificación territorial, en general, y, a su vez más preocupantes, en cuanto a su situación en España.

Hace diez años el propio autor del manual constató en una de sus publicaciones (“30 años de ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías”) que la evaluación de los planes no está todavía en la agenda de la disciplina de la ordenación del territorio. La situación actual no ha cambiado apenas desde entonces. En parte por la falta de “objetos evaluables”, es decir, la escasez de producción de planes de ordenación del territorio de ámbito subregional (en 2021 estaban aprobados sólo para una cuarta parte del territorio nacional y no alcanzan ni la mitad de la población). Por otra parte, por el desinterés de los propios responsables de la ordenación del territorio en las Comunidades Autónomas (CC. AA.) de convertir la evaluación en una tarea ineludible y continua. Se suele consagrar en los textos de las leyes y planes, pero luego no se practica, siendo Navarra uno de los pocos casos de excepción que confirman la regla. Aún se está lejos de una rendición de cuentas en sede parlamentaria sobre el desarrollo territorial de la Comunidad Autónoma y el grado de implementación de los planes de ordenación del territorio que se practica en algunos *Länder* de Alemania.

Las tareas de seguimiento y evaluación de los planes territoriales son un elemento consustancial de un proceso planificador serio y, por tanto, interesado en conocer los “éxitos” o “fracasos” de un plan, para determinar su grado de eficacia en cuanto a la consecución o no de los objetivos planteados y sacar los aprendizajes necesarios cara al futuro. Ambas tareas son exigibles por razones de la calidad de la democracia, que significa transparencia y rendir cuentas ante los ciudadanos sobre los resultados obtenidos por las planificaciones y políticas públicas. En este sentido, el manual contribuye a sensibilizar y formar una futura generación de planificadores en una de las cuestiones más relevantes para una planificación territorial comprometida con el paradigma de la buena gobernanza.

La finalidad de la obra de ser primordialmente una guía práctica acerca del método de la planificación se ha conseguido plenamente, por todo lo expuesto anteriormente, y también por la renuncia a capítulos específicos sobre las bases conceptuales-teóricas y el trayecto evolutivo de la planificación territorial y, por supuesto, por la capacidad del autor de redactar de forma clara, concisa y amena, transmitiendo con pocas palabras la información y los conocimientos necesarios.

En definitiva, estamos ante un manual de carácter eminentemente práctico que aporta a los estudiantes (de grado, másteres o cursos de expertos) una guía, para familiarizarse con las características de la planificación territorial como función pública y, sobre todo, una auténtica “caja de herramientas” de gran utilidad para practicarla como profesionales en el ámbito público

Reseñas y Libros

o privado. Esta utilidad es especialmente elevada para estudiantes que tratan la planificación territorial en el marco de disciplinas fuera de la arquitectura - geografía, ciencias ambientales, economía, sociología, ciencias políticas y determinadas ingenierías - que en sus planes de estudios apenas cultivan la enseñanza en materia de gestión urbanística.

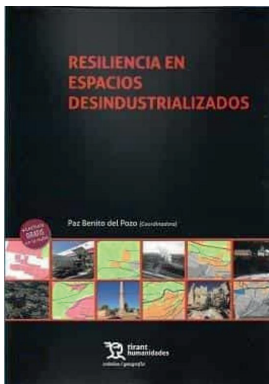
Índice de contenidos:

- Presentación
- Abreviaturas
- I. La planificación territorial
- II. El análisis y diagnóstico de los Planes Territoriales
- III. El Plan de Ordenación del Territorio
- IV. El Plan General de Ordenación Urbana
- V. La gestión y ejecución urbanística
- VI. La formalización, formulación y tramitación de los planes
- VII. El seguimiento y evaluación de los planes
- Bibliografía básica recomendada
- Anexos

Manuel BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA es Doctor en Geografía por la Universidad de Sevilla y Técnico-urbanista por el IEAL. Ha sido consultor en materia de ordenación del territorio, urbanismo, planificación sectorial y desarrollo local y redactor de más de una docena de planes de ordenación del territorio y de numerosas publicaciones en las materias señaladas. Ha sido Director General de Urbanismo de la Junta de Andalucía.

Andreas HILDENBRAND-SCHIED

Doctor por la Universidad de Sevilla
Funcionario del Cuerpo Superior Facultativo de Geógrafos de la Junta de Andalucía
Profesor Asociado del Dpto. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la
Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Sevilla.



Resiliencia en espacios desindustrializados.
Paz BENITO DEL POZO (Coord.). Editorial Tirant/
Humanidades, Valencia, 2022; rústica: 24 x 16 cm;
321 pp.; 24 mapas, 26 gráficos y 77 fotografías en
color. 27,90 €; Castellano; ISBN 978-84-18802-52-2

Una de las tradiciones de estudios más asentada en el seno de la ciencia geográfica española es el de las transformaciones espaciales y consecuencias económicas y territoriales que han tenido las implantaciones industriales. Más recientemente, aunque también ya con larga trayectoria, se ha hecho más hincapié en las consecuencias sobre el territorio de las sucesivas crisis económicas, los procesos de desindustrialización y los importantes cambios en el modelo productivo.

Dentro de este tipo de estudios es donde hay que enmarcar el libro *“Resiliencia en espacios desindustrializados”*, publicado por una editorial, *Tirant Humanidades*, que se ha ganado un gran prestigio dentro de la Geografía al haberse convertido en un referente en la edición de obras geográficas de calado. Al frente de esta obra colectiva, fruto de los resultados de

un proyecto de Investigación de carácter competitivo financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, está Paz Benito del Pozo, solvente Catedrática de Geografía Humana de la Universidad de León, especialista en el estudio de los espacios industriales no sólo del ámbito de la Comunidad Autónoma donde trabaja, sino también en los de la que es originaria, Asturias. Espacios ambos sobre los que ha publicado obras de referencia en el ámbito de la geografía económica y, más concretamente, de las causas y consecuencias de la industrialización, primero, y de la desindustrialización una vez que se ha producido este fenómeno en territorios maduros como consecuencia de la deslocalización de empresas, así como por efecto de crisis sectoriales y urbanas.

La obra se compone de diez completas aportaciones, que son autoría de 15 investigadores de universidades españolas y latinoamericanas, con una estructura muy interesante, pues parte en los dos primeros capítulos de una conceptualización teórica acerca de lo que supone en el momento presente la desindustrialización y los desequilibrios territoriales resultantes, para a partir del capítulo tercero entrar en análisis de casos de diferentes ámbitos espaciales tanto en nuestro Estado: Asturias (sobre la que se abordan siete espacios específicos); Galicia (comunidad a la que se dedican dos capítulos uno que aborda los paisajes resilientes en el ámbito de la industrialización, y otro que se acerca a la complejidad del tejido marítimo pesquero en relación al eje central de la obra); Madrid (centrándose en el patrimonio industrial); la Comunidad Valenciana (estudiando los casos de Onda y Oliva, que han aprovechado la oportunidad de su patrimonio industrial para nuevos desarrollos); o un capítulo más transversal en el que se aborda la significación del patrimonio ferroviario en España como elemento de resiliencia y creación de nuevas oportunidades de desarrollo territorial); como en Latinoamérica, con los capítulos dedicados a los espacios mineros de Chuquicamata en Chile o al urbanismo y patrimonio industrial en Guadalajara en México.

En conjunto, son más de 300 páginas en las que se hace un completo panorama de esta línea de investigación sobre espacios desindustrializados y la capacidad que estos presentan para dar un problema resiliente a los problemas que acarrea: desequilibrios territoriales, declive económico, demográfico y social. Este enfoque de la resiliencia resulta en definitiva eficaz y pertinente, como la propia autora principal indica al “permitir comprender el sentido de ciertas intervenciones públicas y privadas, de la gobernanza de los espacios desindustrializados y la utilización de sus recursos, con frecuencia resultantes del propio desmantelamiento industrial”. Por otra parte, es necesario apuntar que el numeroso aparato gráfico y cartográfico de la obra, además de muy explicativo y pertinente, es fundamental para una mejor comprensión de los diferentes estudios que se abordan.

Todo lo apuntado contribuye a que estemos ante una obra de gran utilidad para geógrafos y economistas, y para cualquier persona que trabaje en temas territoriales más allá de los estrictamente relacionados con la geografía económica.

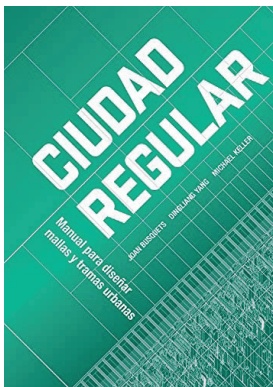
Índice de contenidos:

- Presentación
- Capítulo 1. Desindustrialización y resiliencia en el capitalismo global.
- Capítulo 2. Repensar los desequilibrios territoriales. ¿Es sostenible la desindustrialización?
- Capítulo 3. La insuficiencia de la función cultural para la regeneración de espacios desindustrializados en Asturias.
- Capítulo 4. Paisajes resilientes de la cultura postindustrial y formas del territorio construido en Galicia.
- Capítulo 5. Del vaciado industrial al patrimonio industrial: vulnerabilidad y resiliencia urbana en Madrid.
- Capítulo 6. La capacidad de resiliencia del litoral gallego ante la crisis del complejo marítimo-pesquero.
- Capítulo 7. Patrimonio y resiliencia: el legado del primer y fallido corredor ferroviario en España.
- Capítulo 8. Resiliencia social y memoria en espacios abandonados. El caso del campamento de Chuquicamata (Chile).
- Capítulo 9. Espacios desindustrializados y desarrollo urbano: el caso de Onda y Oliva (Comunidad Valenciana).
- Capítulo 10. Urbanismo, Patrimonio industrial y Resiliencia en Guadalajara-México.

Paz BENITO DEL POZO es Catedrática de Geografía Humana en la Universidad de León, donde imparte docencia e investiga desde 1996. Asimismo, es directora y fundadora del Grupo INVESTER de investigación, responsable de numerosos proyectos oficiales de I+D+i y contratos con entidades públicas y privadas. Autora de numerosos libros, monografías y artículos centrados en temas diversos de Geografía económica, es reconocida experta en espacios desindustrializados, patrimonio industrial y planificación de áreas empresariales. La obra reseñada es parte de los resultados del proyecto I+D+i Retos Investigación que con el título *Vulnerabilidad, resiliencia y estrategias de reutilización del patrimonio en espacios industrializados* tuvo su desarrollo entre los años 2019 y 2021 y fue financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (referencia RTI2018-095014-B-100).

José Antonio ALDREY-VÁZQUEZ

Departamento de Geografía. Universidad de Santiago de Compostela
<https://orcid.org/0000-0002-2289-8726>



Ciudad regular. Manual para diseñar mallas y tramas urbanas: Joan BUSQUETS, Dinglang YANG y Michael KELLER; ORO editions, San Francisco, 2020; 682 páginas; 1000 imágenes; 3500 dibujos originales; 52 €; ISBN 978-1-951541-49-1.

Ciudad regular. Manual para diseñar mallas y tramas urbanas es la traducción al castellano de *Urban Grids. Handbook for Regular City Design*, ambos editados por ORO editions en 2020 y 2018, respectivamente. La edición en castellano ha contado con el apoyo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana de España.

El libro se basa en un argumento simple y honesto, la alabanza a la ciudad excepcional y bella resultado de un proceso de construcción ordinario y regular. Los autores sintetizan en casi 700 páginas los resultados de los seminarios y talleres llevados a cabo a lo largo de seis años en la Graduate School of Design de Harvard University, en los que un centenar de estudiantes han diseccionado mallas y tramas de todo el mundo como pretexto para entender la complejidad del fenómeno urbano.

La regularidad explicada en el *Manual*, advierten los autores, no debe confundirse con la repetición, sino que debe entenderse como un principio en dos dimensiones que amparará la ciudad del futuro a partir de desplegar un orden en el suelo aún sin un programa definido. De este modo, la cuadrícula organiza el territorio y controla el espacio a partir de determinar lo público y lo privado en primera instancia; será la regulación la que de forma tridimensional a la geometría urbana al determinar parcelación y edificación, y dejar así definidos porosidad, volúmenes, espacios colectivos, mezcla de usos, o grosor del plano del suelo.

El texto justifica la complejidad subyacente en la aparente simplicidad de las mallas. Muestra la cantidad y diversidad de parámetros que distinguen el proyecto de ciudad regular, y explica cómo cada momento de la historia arroja sobre la ciudad regular sus anhelos y frustraciones, de modo que a cada tiempo corresponde un tipo de malla que se convierte en producto social, político, económico, un pentagrama elaborado en el proceso de búsqueda de un modelo y sobre el que se desarrollará la ciudad futura. Ese es, sostienen los autores, el carácter estratégico del proyecto de las mallas: hacen posibles las transformaciones de adaptación, transformación o transgresión que vendrán con los años.

Ciudad regular se estructura en seis capítulos. El primero, *Un mundo urbano regular*, presenta 101 ciudades del mundo a partir de sendas fichas individuales en el que se analizan calles, parcelación y ocupación; y con hasta 15 cuadros desplegables que las comparan entre sí de otras tantas maneras posibles. El segundo, *Mallas en la historia*, establece una hipótesis sobre el significado de la regularidad en diferentes momentos y de acuerdo con distintos modelos: fundaciones; ciudades ideales; modelos territoriales extensivos; modelos urbanos de crecimiento por fragmentos; los ensanches del XIX; regularidad superpuesta; modelos descentralizados; o ciudades capitales. El tercero, *El dilema del siglo XX*, rescata 14 ejemplos de ciudad regular de un momento en el que la arquitectura moderna respondía a la ciudad industrializada, sobre todo, con proyectos de vivienda; y en el que las ciudades resolvían cuestiones funcionales relacionadas especialmente con la movilidad. El cuarto capítulo, *La emergencia de nuevas mallas*, tiene formato de *Atlas de proyectos contemporáneos*, y en él se desmenuzan en fichas 48 proyectos urbanos que se comparan en 13 cuadros que ponen sobre la mesa la discusión sobre la importancia de la tipología de la manzana; la morfología del proyecto; la estructura del verde; la mezcla de usos; o la estructura urbana. El quinto capítulo, *Elementos de proyecto*, se fija en las reglas que acompañan los proyectos regulares y en él se definen elementos de composición, se explican proyectos en los que la malla ha sido alterada, patrones de construcción urbana a partir de tramas regulares, proyectos basados en la multiplicación de niveles en contacto con el plano del suelo. Y finalmente, el sexto capítulo, *La buena ciudad regular, una forma abierta*, abandona la lectura sistemática de proyectos y cierra el manual con dos decálogos argumentados: los desafíos a los que habrá de enfrentarse la ciudad contemporánea; y los principios generales para el diseño futuro de la ciudad.

El mayor valor del libro se encuentra en los dibujos de elaboración propia, de calidad extraordinaria, que acompañan los argumentos. Los más de 200 páginas con plantas, secciones o vistas isométrica de los proyectos, y los hasta 30 dobles pliegos con taxonomías comparativas absorben al lector por la precisión de la representación gráfica, por la riqueza de recursos de expresión y por la diversidad de los parámetros analizados y tabulados. A lo largo de las páginas se introducen matices en el lenguaje gráfico, buscando maneras de representar específicas para cada una de las preguntas que la investigación va planteando, presentando nuevas escalas de interpretación, nuevas dimensiones a tener en cuenta, nuevas comparaciones posibles.

Las mallas tal y como las explican BUSQUETS, YANG y KELLER son suma de tiempo y reglas; de continuidad y diversidad; de neutralidad y jerarquía. Y en esa ciudad aprehensible pero compleja e impredecible, los autores defienden la regularidad como una estrategia válida para hacer ciudad y anuncian los elementos y secuencias de elementos necesarios para implementarla.

Índice de contenidos:

- Capítulo 1. Un mundo urbano regular.
- Capítulo 2. Mallas en la historia.
- Capítulo 3. El dilema del siglo XX.
- Capítulo 4. La emergencia de nuevas mallas.
- Capítulo 5. Elementos de proyecto.
- Capítulo 6. La buena ciudad regular, una forma abierta

Joan Busquets, director de la investigación, es urbanista y arquitecto, catedrático en la ETSAB-UPC hasta 2002 y, desde entonces, Martin Bucksbaum Professor in Urban Planning and Design en la Harvard Graduate School of Design. **DINGLIANG YANG** es investigador, Doctor en Diseño por la Harvard GSD, y fundador de VARY. Design. **MICHAEL KELLER** es arquitecto paisajista por la Harvard GSD.

Eulàlia GÓMEZ-ESCODA

Profesora lectora 'Serra-Hünter' en el Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona-Universidad Politécnica de Cataluña.



Urbanística comparada en los albores de la modernidad. Burguesía, espacio urbano y proyecto de ciudad: ALFONSO ÁLVAREZ MORA: Instituto Universitario de Urbanística, Valladolid; 2022; 24 x 17 cm; 446 pp.; 42 ilustraciones en color. ISBN: 978-84-09-41008-8

Edición electrónica de libre acceso: <https://iuu.uva.es/publicaciones/otras-publicaciones/urbanistica-comparada-en-los-albores-de-la-modernidad/>

El libro explora la formación y el origen de la ciudad “moderna”, es decir aquella que se ha ido forjándose en paralelo a la revolución industrial y, por tanto, al desarrollo del sistema económico capitalista. El autor ejemplifica su teoría sobre la “ciudad del capital” en la primera parte del volumen a través de un recorrido inédito que se basa en una hipótesis de base, es decir que no se puede hablar de ciudad moderna hasta que entran en escena las transformaciones urbanas programadas por el Barón Haussmann (el Prefecto del Sena en la ciudad de París) a mediados del siglo XIX.

Aquellos mecanismos urbanísticos con los que se quiere identificar la ciudad moderna, no son más que prácticas muy habituales desde tiempos inmemoriales, las que tenían como objetivo atender el decoro, embellecimiento y ornamentación de las ciudades del Antiguo Régimen. Frente a ello, y en pleno esplendor burgués, se impondrá el concepto de utilidad pública” exigido por la ciudad del capital. En particular, el punto de ruptura es la aparición del “espacio periférico” que emerge como necesidad económica, donde se concentran los grandes valores derivados del hecho de la incorporación del suelo al aparato productivo.

La ruptura es, entonces, aquella con el pasado aristocrático de la ciudad que, hasta entonces, había asumido los presupuestos político-sociales de dicho régimen.

La primera parte del libro focaliza la atención en el siglo XVIII, que corresponde al análisis de la forma de construcción de la ciudad del Antiguo Régimen, para luego pasar a la ciudad moderna (segunda parte del volumen), en particular al periodo que va desde 1850 hasta 1920. La exploración de la modernidad se emprende a través del análisis de una urbanística comparada que pone en evidencia el modelo urbano de la renta del suelo utilizado para proceder a las transformaciones urbanísticas. Esta comparación se desarrolla a través de las experiencias de investigación (y de vida) del autor, realizadas en París, Madrid, Roma y Boston, y recogidas respectivamente en los capítulos 4, 5, 6 y 7. En dichos capítulos el autor se ha atrevido a ofrecer el entendimiento sobre el modo de producción de la ciudad en los albores de la modernidad en base al comportamiento de los propietarios del suelo. Dicho comportamiento, en los cuatro casos de estudio, ha llevado al autor a comparar procesos diferentes, observados en una diversidad de contextos urbanos, con el objetivo de extraer algún denominador común que universalizase una idea de ciudad moderna, poniendo en evidencia la relación entre “propiedad del suelo”, “proyecto” y “construcción real” de la ciudad.

Si bien se ha tratado de ciudades diferentes, las formas de proceder a sus transformaciones urbanas han respondido a un mismo modelo urbano, aquel que se deriva de la lógica del capital que las impulsa. De esta comparación resulta que una de las condiciones básicas para el desarrollo de la ciudad moderna es que en el espacio urbano se crea una necesaria separación entre los medios de producción y la fuerza del trabajo. Dicha separación toma forma con la desaparición de la complejidad urbana típica del espacio tradicional, para la materialización de otro tipo de espacio caracterizado por su condición de espacio zonificado, donde cada cual, y cada actividad, ocupa el lugar que le corresponde en el marco de una estructura territorial que espera tanto contenidos como clases sociales que han tomado posesión de ella. Dicho libro, finalmente, resulta ser una lectura fundamental para todas las personas interesadas en la comprensión de la ciudad moderna (y sus repercusiones en la actualidad) a través de una comparación urbanística inédita en el campo de los estudios urbanos internacionales.

Índice de contenidos:

- El porqué de este trabajo (pp. 11-14)
- Primera parte. La urbanística y la ciudad en los estertores
- Capítulo 1 “La idea de ciudad en el antiguo régimen. ¿Presupuestos tardo-barrocos en el origen de la ciudad moderna?” (pp. 17-46)
- Capítulo 2 “Un proyecto aristocrático para un París revolucionario. a propósito del llamado plan de los artistas” (pp. 47-80)
- Segunda parte. Burguesía, espacio urbano y proyecto de ciudad
- Capítulo 3 “Urbanística comparada en los albores de la modernidad” (pp. 83-116)
- Capítulo 4 “París. El plan de Haussmann como reestructuración socio-espacial de la ciudad heredada existente” (pp. 117-182)
- Capítulo 5 “La construcción de la centralidad en el proceso de formación de Madrid como ciudad moderna” (pp. 183-284)
- Capítulo 6 “Extensión y áreas de centralidad en el proceso de construcción de Roma como ciudad moderna” (pp. 285-356)
- Capítulo 7 “Apropiación socio-espacial en la construcción de Boston-Back Bay. lo específico del proceso de formación de la ciudad moderna en Estados Unidos con respecto a las ciudades europeas (pp. 357-424)
- Conclusiones generales (pp. 425-432)
- Bibliografía básica utilizada (pp. 433-444)

Alfonso ÁLVAREZ MORA (1945), es arquitecto por la Escuela de Arquitectura de Madrid (1972) y doctor por la Universidad Politécnica de Madrid (1976). Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Valladolid, ha sido fundador y director del Instituto Universitario de Urbanística y de la revista *Ciudades*, así como director de Departamento de Urbanismo y de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura. En la actualidad es Profesor Emérito Honorífico de la Universidad de Valladolid. Ha dirigido diversos proyectos I+D+i sobre recuperación patrimonial en el marco de los centros históricos, y ha sido coordinador de programas de doctorado en universidades mexicanas. Entre sus libros destacan *La Remodelación del Centro de Madrid* (1978), *Los Centros Urbanos* (1980, junto con Fernando Roch), *La Construcción Histórica de Valladolid. Proyecto de ciudad y lógica de clase* (2005), *Geografía del Quijote. Paisajes y Lugares en la narrativa cervantina* (2005), *El Mito del Centro Histórico. El espacio del prestigio y la desigualdad* (2006) y *Reflexiones Urbanísticas. Un pensamiento de clase para el entendimiento de la ciudad* (2019).

Federico CAMERIN

Universidad UVA de Valladolid - Universidad Politécnica de Madrid (DUyOT-GIAU+S)

Acuse de recibo

Vol. LIV Año 2022

Todas las publicaciones recibidas están catalogadas y disponibles para consulta en la Biblioteca General del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana:

<https://www.fomento.gob.es/WebOpacinternet/abnetcl.exe/O7014/ID6c8c3045?ACC=101>

1. Arquitectura y vivienda

Arquitectura COAM: 377-380 2019;381-382 2020, , 384 mayo, 385 junio 2022 Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid

Catastro CT: 98, junio 2022 Dirección General del Catastro. Ministerio de Hacienda

2. Ciencias Regionales, Geografía

Estudios Geográficos: 285 julio-diciembre 2018. Instituto de Economía, Geografía y Demografía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Madrid.

Nuevo contenido histórico edición electrónica período 1990-1995, números 198-221. Revista vol 83 nº 292 (junio 2022)

3. Economía urbana y regional

Economistas: 176 enero, 177 Extra, 178 junio 2022. Colegio de Economistas Madrid

4. Sociología urbana y regional

Revista Crítica de Ciências Sociais: 125/2021, 127/2022. Centro de Estudos Sociais Coimbra

5. Urbanismo

La revue. Urbanisme. Hors-série nº 423, 424, 75 (extra), 425, 426, 427, número especial (sept) 2022. Ministère de la Transition Écologique et Solidaire, République Française

Hors-série nº 75, 2022 Co-habitons ! 42^a Rencontre des agences d'urbanisme Fnau à Dunkerque

Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente: 342, 343, 344, 345, 346, 347, 350 /2021, 351, 352, 353, 354, 355/2022 RDU Revistas Especializadas, S.L. Madrid

Urbanisme, ville/société/cultures: 419,420,421, 422/2021, 423, 424, 425, 426, 427, Numéro spécial 01 /2022 SARL Publications d'architecture et d'urbanisme, París.

6. Varios

Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid: tomos I, II y III (2021) "Derecho y política ante la pandemia: reacciones y transformaciones". Tomo I Derecho Público. Tomo II Derecho Privado Beatriz Gregoraci Fernández & Francisco Velasco Caballero. "Lecciones internacionales, regionales, nacionales y locales de la pandemia COVID-19". Tomo III Una perspectiva desde la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales. Susanne Gratius & Carmen Navarro & Ignacio Molina. Universidad Autónoma Madrid

Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid: nº 26 (2022): "El derecho en la encrucijada: Los retos y oportunidades que plantea el cambio climático"

Actualizado a 21/11/2022

Índices de Ciudad y Territorio Estudios Territoriales

Vol. LIV Año 2022

Números 211 a 214 y Monográfico 2022 (cuarta época)

- Índice cronológico:** con los 62 artículos publicados en los cinco números aparecidos, siguiendo su orden de inserción en la Revista, incorporando:
 - numérico correlativo que se les ha atribuido en el conjunto de ÍNDICES CRONOLÓGICOS de la cuarta época (desde 2010)
 - el título del trabajo
 - el nombre y apellidos de sus respectivos autores
 - el n.º de CYTET
 - su paginación dentro del volumen (año)
 - Descriptores que se han utilizado para remitir a ellos en el correspondiente índice de materias.
- Índice onomástico de autores:** recoge la ordenación alfabética por apellidos de los colaboradores de estos volúmenes de la Revista, remitiéndose a su respectivo trabajo mediante la referencia del mismo Índice cronológico.
- Índice de materias/Palabras Clave:** mediante las referencias numéricas se remite a los correspondientes artículos del Índice cronológico.

El Secretario de la Revista CyTET
Madrid, diciembre de 2022

1. Índice cronológico de números y artículos

N.º 211, VOL LIV. primavera 2022

• ESTUDIOS

- 708** «Una mirada al área de Urbanística y Ordenación del Territorio a través de un sondeo a su profesorado»

JULIO ALBERTO SORIA-LARA & LUIS MIGUEL VALENZUELA-MONTES & RAFAEL TEMES-CORDOVEZ

211: 3-18. Palabras Clave: Docencia; Cuestionario; Profesorado; Áreas de conocimiento

- 709** «La equidistribución de las actuaciones sobre el medio urbano de regeneración y renovación integrada»

ÁLVARO CEREZO-IBARRONDO & JOSÉ IGNACIO TEJERINA-GONZÁLEZ

211: 19-36. Palabras Clave: Planeamiento urbanístico; Medio urbano; Regeneración; Viabilidad; Equidistribución

- 710** «Las densidades y la forma urbana resultante en el planeamiento urbanístico para la vida e interacción social»

JUAN LÓPEZ-JIMÉNEZ

211: 37-56. Palabras Clave: Densidad de población, Densidad urbana, Interacción social, Vida social, Forma urbana

- 711** «El espacio intermedio en los pueblos del Instituto Nacional de Colonización»

FRANCISCO JAVIER PRESA-TORRES & JOSÉ ANTONIO FLORES-SOTO

211: 57-76. Palabras Clave: Arquitectura Española, INC, Colonización Agraria, Espacio Intermedio, España Rural

- 712 «Cartografías teatrales: España. Ensayo de interpretación»

ANTONI RAMÓN-GRAELLS & GUILLEM ALO-BIBILONI & FELISA DE-BLAS-GÓMEZ & ALMUDENA LÓPEZ-VILLALVA & JUAN IGNACIO PRIETO-LÓPEZ & CARLOS VILLARREAL-COLUNGA

211: 77-96. Palabras Clave: Arquitectura teatral; Ciudad; Teatro; Cartografía

- 713 «Problemáticas de los patrones y dinámicas territoriales periurbanos del litoral mediterráneo español frente a los riesgos naturales: análisis aplicado en la provincia de Málaga»

ANTONIO GALLEGOS-REINA & MARÍA JESÚS PERLES-ROSELLÓ

211: 97-114. Palabras Clave: Áreas periurbanas; Ordenación territorial; Riesgos naturales; Regiones mediterráneas

- 714 «Utilización de datos catastrales para la planificación de la rehabilitación energética a escala urbana: Aplicación a un barrio ineficiente y vulnerable de Madrid»

FERNANDO MARTÍN-CONSUEGRA & FERNANDO DE FRUTOS & AGUSTÍN HERNÁNDEZ-AJA & IGNACIO OTEIZA & CARMEN ALONSO & BORJA FRUTOS

211: 115-136. Palabras Clave: Rehabilitación energética; Ciencia de datos urbanos; Catastro; Demanda energética; Mejora de envolventes

- 715 «Ciudades de bienvenida: Áreas de oportunidad y parámetros críticos de integración para migrantes.»

JUANA CANET-ROSSELLÓ

211: 137-160. Palabras Clave: Ciudades de bienvenida; Áreas de oportunidad; Integración de migrantes; Obsolescencia urbana; Innovación

- 716 «La integralidad como nuevo desafío para la planificación y la gestión urbana»

MÓNICA ALEJANDRA BUSTOS-PEÑAFIEL

211: 161-180. Palabras Clave: Integralidad; Gestión Urbana Integrada; Gobernanza; Planificación Urbana Integrada; Zonas de Interés Público

- 717 «Modelos de naturalización y preferencias paisajísticas por ciudadanos y técnicas municipales»

GONZALO DE-LA-FUENTE-DE-VAL

211: 181-198. Palabras Clave: Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN); Ciudades Verdes; Infraestructura Verde; Naturación

• EXPERIENCIAS

- 718 «Estrategias de Paisaje desde la Acción Participativa en la ciudad de Zamora»

ESTHER PRADA-LLORENTE

211: 199-206. Palabras Clave: Estrategias de paisaje; Acción participativa; Zamora

• OBSERVATORIO INMOBILIARIO

- 719 «Demanda de vivienda potente, recuperación en marcha»

JULIO RODRÍGUEZ-LÓPEZ

211: 207-220.

• DOCUMENTACIÓN

- 720 «Revisión del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Teruel ¿a la tercera va la vencida?»

JAVIER BADESA-MAESTRO & SALVADOR GARCÍA-PANADERO & INÉS FERNÁNDEZ-ABAD & FRANCISCO ESCUSA-ANDRÉS & ROSA SOLER-BERNUZ

211: 221-254.

• RESEÑAS Y LIBROS

- 721 «Recensiones y reseñas de libros recibidos»

211: 255- 270

N.º 212, VOL LIV. verano 2022

• ESTUDIOS/ARTICLES

- 722 «De la reconstrucción al Modelo de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (MDUSI): una reflexión desde la perspectiva del análisis de políticas públicas»

MARÍA ÁNGELES HUETE-GARCÍA & RAFAEL MERINERO- RODRÍGUEZ

212: 283-296. Palabras Clave: Regeneración urbana; Gobernanza; Políticas públicas; Ciudades; Modelo de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (MDUSI)

- 723** «Regreso al campo: la naturaleza como solución del habitar contemporáneo»
NICOLÁS MONCADA-GARCÍA
212: 297-312. Palabras Clave: Antropoceno; Campo; Habitar; Paisaje; Rural
- 724** «La selección de los polos industriales del plan de desarrollo de 1964: el ejemplo del valle del Duero»
LUIS SANTOS Y GANGES & MIGUEL FERNÁNDEZ-MAROTO
212: 313-334. Palabras Clave: Planificación del desarrollo económico y social; Planificación regional; Polo industrial; España
- 725** «Murcia y el Plan General de 2001: de la planificación a la ejecución del urbanismo expansivo»
FERNANDO MIGUEL GARCÍA-MARTÍN & MARCOS ROS SEMPERE & MARÍA JOSÉ SILVENTE-MARTÍNEZ & PEDRO FRANCISCO SÁNCHEZ-BALSALOBRE & ALFONSO BERNAL-GALLEGO
212: 335-358. Palabras Clave: Planeamiento urbanístico; Región de Murcia; Burbuja inmobiliaria española; Actuaciones de edificación; Actuaciones de transformación
- 726** «El espacio público en la ciudad: ensayo metodológico para su análisis e interpretación (Valladolid)»
MARÍA HUERGA-CONTRERAS & LUIS CARLOS MARTÍNEZ-FERNÁNDEZ
212: 359-380. Palabras Clave: Espacio público; Ciudad; Urbanismo; Geografía
- 727** «Los bulevares del barrio de Ibiza en Madrid: de paradigma moderno de urbanidad a la estandarización contemporánea del espacio público»
LOURDES JIMÉNEZ-GARCINUÑO
212: 381-404. Palabras Clave: Bulevares; Paisaje urbano; Patrimonio cultural; Urbanismo; Naturaleza urbana
- 728** «Espacios de renta” y proceso de construcción de la ciudad. El caso de la Torre Glòries en Barcelona.»
FEDERICO CAMERIN
212: 405-428. Palabras Clave: Proceso de construcción de la ciudad; Ordenación urbanística; Promoción inmobiliaria; Dinámicas urbanas; Regeneración urbana.
- 729** «Movilidad sostenible en el siglo XXI: perspectivas viales en Bogotá-Colombia y Guadalajara-México.»
YEFER ASPRILLA-LARA & DARIN JAIRO MOSQUERA-PALACIOS & MARIO GUADALUPE GONZÁLEZ-PÉREZ
212: 429- 442. Palabras Clave: Infraestructuras; Movilidad urbana; Siniestralidad; Sostenibilidad
- 730** «Vitalidad urbana y sociabilidad barrial: complejidades de una metrópolis Latinoamericana. (Santiago de Chile)»
FELIPE LINK-LAZO & ANDRÉS SEÑORET-SWINBURN & LUIS FUENTES-ARCE & SEBASTIÁN RODRÍGUEZ-LEIVA
212: 443- 458. Palabras Clave: Vitalidad urbana; Sociabilidad barrial; Densidad urbana; Metrópolis; América Latina
- **EXPERIENCIAS**
- 731** «El Rock Garden de Chandigarh: un sistema de espacios públicos realizado a partir de materiales recuperados»
LUCA BULLARO
212: 459-468. Palabras Clave: Chandigarh; Nek Chand; Parques urbanos; Reutilizo de desperdicios; Arte popular
- **OBSERVATORIO INMOBILIARIO**
- 732** «El mercado de vivienda en un escenario internacional complejo»
JULIO RODRÍGUEZ-LÓPEZ
212: 469-482.
- **DOCUMENTACIÓN**
- 733** «Incentivos económicos para el fomento de la rehabilitación edificatoria en Portugal»
MARTA GÓMEZ-GIL
212: 483-498. Palabras Clave: Rehabilitación; Regeneración urbana; Financiación; Instrumento Financiero; Fondos Europeos Estructurales y de Inversión

734 «Información sobre Tesis doctorales»

RAFAEL CÓRDOBA-HERNÁNDEZ

212: 499-500.

• **RESEÑAS Y LIBROS**

735 «Recensiones y reseñas de libros recibidos»

EDUARDO DE-SANTIAGO-RODRÍGUEZ

212: 501-508.

N.º 213, VOL LIV. otoño 2022

• **ESTUDIOS/ARTICLES**

736 «La red urbana europea en el auge de Occidente»

ESTEBAN VIDAL-PÉREZ

213: 521-544. Palabras Clave: Geopolítica; Urbanización; Red fluvial; Civilización occidental.

737 «Derecho a la ciudad: ¿solo para la ciudad?»

ANA ROSA AGUILERA-RODRÍGUEZ

213: 545-562. Palabras Clave: hábitat; asentamientos humanos; urbanización; ciudad.

738 «De la ciudad sostenible a la ciudad hub: obsolescencia y renovación de indicadores urbanos.»

ALFREDO CARRATO-GÓMEZ & EDUARDO ROIG-SEGOVIA

213: 563-578. Palabras Clave: Desarrollo sostenible; Ciudad inteligente; Metabolismo urbano; Ciudad hub; Gemelo digital.

739 «La ciudad compartida: el patrimonio cultural como herramienta para la recreación del relato urbano.»

LUIS D. RIVERO-MORENO

213: 579-592. Palabras Clave: patrimonio cultural; regeneración urbana; turismo de masas; era digital; narrativa urbana.

740 «Las One-Stop-Shops como modelo emergente en la gestión de la rehabilitación energética en España.»

CARLOS MARMOLEJO-DUARTE & ROLANDO BIERE-ARENAS & SILVIA SPAIRANI-BERRIO & EVA CRESPO-SÁNCHEZ

213: 593-620. Palabras Clave: Rehabilitación; eficiencia energética; política vivienda; ventanillas únicas.

741 «La exclusión residencial de la población inmigrante: estudio de caso de Terrassa (Barcelona) y Torre-Pacheco (Murcia).»

LUIS RODRÍGUEZ-CALLES & CECILIA ESTRADA-VILLASEÑOR

213: 621-640. Palabras Clave: vivienda; segregación; exclusión social; precariedad económica; actitudes rechazo.

742 «Regenerar las áreas militares enajenadas desde finales del siglo XX hasta la actualidad: el caso italiano.»

FEDERICO CAMERIN

213: 641-664. Palabras Clave: Legislación; Políticas públicas; Ministerio de Defensa italiano; Abandono; Región de Véneto.

743 «Plan Bici CDMX. Una estrategia de movilidad en bicicleta para Ciudad de México.»

MANUEL SUÁREZ-LASTRA & CARLOS GALINDO-PÉREZ & VÍCTOR REYES-GARCÍA

213: 665-682. Palabras Clave: Movilidad en bicicleta; Plan Bici; Regresión logística.

744 «Expansión urbana y periferias populares interrogadas: propuesta de estudio integral en La Matanza, Argentina.»

BRENDA MATOSSIAN

13: 683-700. Palabras Clave: Periferia; Región Metropolitana de Buenos Aires; Hábitat popular; Trayectorias residenciales; La Matanza; Argentina.

745 «Dinámicas de desterritorialización y reterritorialización en Purmamarca, Patrimonio Mundial de la UNESCO (Quebrada de Humahuaca, Argentina).»

CLARA MANCINI & CONSTANZA TOMMEI

213: 701-722. Palabras Clave: Nuevos asentamientos; Patrimonio, Territorio, Turismo, UNESCO

• EXPERIENCIAS

- 746** «Rehabilitación para favorecer el ahorro energético en el barrio de la Txantrea – Proyecto Efidistric Fwd (Pamplona)»

RAFAEL CÓRDOBA-HERNÁNDEZ & CARMEN SÁNCHEZ-GUEVARA & FRANCISCO JAVIER TORRES-SOLAR & EMILIA ROMÁN-LÓPEZ

213: 723-730. Palabras Clave: Rehabilitación; Ahorro energético; Barrio de la Txantrea (Pamplona); Proyecto Efidistric Fwd

- 747** «La reforma de la Plaza de España (2016-2022): claroscuros de un proyecto»

RAMÓN LÓPEZ-DE-LUCIO & JAVIER GARCÍA-GUTIÉRREZ-MOSTEIRO

213: 731-742. Palabras Clave: Reforma; Plaza de España

• OBSERVATORIO INMOBILIARIO

- 748** «El mercado de vivienda resiste las primeras consecuencias de la guerra de Ucrania»

JULIO RODRÍGUEZ-LÓPEZ

213: 743-756.

• DOCUMENTACIÓN

- 749** «Sostenibilidad, territorio y avance de las políticas territoriales en Extremadura»

ESTHER RANDE-BURGOS

213: 757-776. Palabras Clave: Sostenibilidad; Políticas territoriales; Ordenamiento jurídico; Extremadura.

• RESEÑAS Y LIBROS

- 750** «Recensiones y reseñas de libros recibidos»

213: 777-786.

N.º 214, VOL LIV. invierno 2022

• ESTUDIOS/ARTICLES

- 751** «Nuevos paradigmas de la ciudad inacabada: la reactivación de espacios abandonados mediante usos temporales»

IGNACIO GRÁVALOS-LACAMBRA & PATRIZIA DI-MONTE

214: 799-812. Palabras Clave: Usos temporales; Vacíos urbanos; Ciudad temporal; Edificios abandonados.

- 752** «Suspensión de licencias y fuera de ordenación urbanística: origen y evolución histórica hasta la reforma de la Ley del Suelo de 1956»

FRANCISCO JAVIER MACHACÓN-DÍAZ

214: 812-836. Palabras Clave: Ordenación del territorio; Urbanismo; Suspensión; Licencias; Fuera de ordenación.

- 753** «El urbanismo de la Transición en Sevilla: otro modo de entender la intervención en la ciudad»

VICTORIANO SAINZ-GUTIÉRREZ

214: 837-856. Palabras Clave: Planeamiento urbano; Transición democrática; Ciudad por partes; Sevilla.

- 754** «Los programas de mantenimiento y conservación de cauces como instrumento de la Infraestructura Verde: el caso del Riopudío (Sevilla)»

DANIEL FAZELI-TELLO & LEANDRO DEL-MORAL-ITUARTE

214: 857-878. Palabras Clave: Actuaciones en cauces; Riesgo de inundación; Restauración fluvial; Soluciones Basadas en la Naturaleza; Arroyo Riopudío.

- 755** «Dinámicas participativas en la ordenación municipal: casos de Vitoria-Gasteiz y Cartagena»

VICTORIA ARTÉS-HERNÁNDEZ & JAUME BLANCAFORT-SANSÓ & PATRICIA REUS-MARTÍNEZ

214: 879-898. Palabras Clave: Urbanismo; Ciudadanía; Participación; Municipio.

- 756** «La planificación urbanística y el modelo de crecimiento en las ciudades medias españolas: el área urbana de Burgos (1981-2021)»

GONZALO ANDRÉS-LÓPEZ

214: 899-920. Palabras Clave: Ciudades Medias; Urbanismo; Modelo Urbano; Crecimiento Urbano; Burgos.

757 «Nuevas estéticas urbanas: el lavado de cara de Ponferrada»

CARLOS EMILIO RELEA-FERNÁNDEZ

214: 921-946. Palabras Clave: Ciudad sostenible; Urbanismo; Geografía urbana; Renovación urbana.

758 «Quito, entre lo urbano y lo industrial: los poderes fácticos en la ciudad ocupada»

MAURICIO GORKY GÓMEZ-DÍAZ

214: 947-968. Palabras Clave: Poderes fácticos; Ciudad simultánea; Ciudad ocupada; Urbano-industrial.

759 «Modelo de simulación para la transición del uso suelo urbano en la ocupación del espacio territorial: zona Metropolitana Pachuca, Hidalgo (México)»

OSCAR MONTAÑO-ARANGO & OSCAR SAÚL HERNÁNDEZ-BARRERA & JOSELITO MEDINA-MARÍN & JOSÉ RAMÓN CORONA-ARMENTA & HÉCTOR RIVERA-GÓMEZ & ANTONIO OSWALDO ORTEGA-REYES

214: 969-984. Palabras Clave: Uso de suelo urbano; Categorización de variables; Redes neuronales artificiales; Modelo de simulación; Escenarios de transición.

760 «El desarrollo territorial en Marruecos ¿Quién decide y quien se beneficia?: el caso de la Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano en la provincia de Chefchaouen»

MOHAMED LAGHDAS & EUGENIO CEJUDO-GARCÍA & FRANCISCO ANTONIO NAVARRO-VALVERDE

214: 985-1006. Palabras Clave: Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano (INDH); Desarrollo territorial; Gobernanza; Participación; Actores y desigualdades sociales.

• EXPERIENCIAS

761 «“EidusCoruña. Unha cidade contigo”: Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado de A Coruña»

LUCAS ÁLVAREZ-DEL-VALLE & FEDERICO CAMERIN & IVÁN RODRÍGUEZ-SUÁREZ & CRISTINA FERNÁNDEZ-RAMÍREZ

214: 1007-1016. Palabras Clave: Estrategia de desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI); EidusCoruña; A Coruña.

762 «Laboratorios Itinerantes de Urbanismo Táctico (LIUTS) en la “Lucha de los Pobres” en Quito, Ecuador»

RENATO SEBASTIÁN RÍOS-MANTILLA

214: 1017-1026. Palabras Clave: Laboratorios Itinerantes de Urbanismo Táctico (LIUTS); Lucha de los pobres; Quito.

• OBSERVATORIO INMOBILIARIO

763 «Mercado de vivienda y coyuntura económica general»

JULIO RODRÍGUEZ-LÓPEZ

214: 1027-1038.

• RESEÑAS Y LIBROS

764 «Recensiones y reseñas de libros recibidos»

214: 1039-1048.

VOL LIV. Monográfico 2022

• PRESENTACIÓN

M-0 «Presentación del Monográfico. Forma Urbana y Desarrollo Sostenible»

JAVIER MONCLÚS-FRAGA & BORJA RUÍZ-APILÁNEZ-CORROCHANO

M-0: 5-13.

• ESTUDIOS

M-1 «La contribución del Big Data al estudio de la sostenibilidad de la forma urbana»

PABLO MARTÍ-CIRIQUIAN & ALMUDENA NOLASCO-CIRUGEDA & LETICIA SERRANO-ESTRADA

M-1: 13-36. Palabras clave: Sostenibilidad; Redes sociales; Datos geolocalizados; Forma urbana; Intervención urbana

M-2 «Caminabilidad y movilidad en ciudades medias. Un análisis a partir de los desplazamientos escolares»

BORJA RUÍZ-APILÁNEZ & ALMUDENA ELOY-SOLÍS & IRENE GARCÍA-CAMACHA & ALICIA GALÁN

M-2: 37-66. Palabras clave: Desarrollo sostenible; Forma urbana; Movilidad sostenible; Movilidad activa; Movilidad escolar

- M-3** «La poliurbanidad: estrategias para aportar centralidad a los Territorios con precariedad urbana»
MARINA CERVERA-ALONSO-DE-MEDINA & CARLOS LLOP-TORNÉ & FRANCESC PEREMIQUEL-LLUCH
M-3: 67-86. Palabras clave: Poliurbanidad; Nuevas centralidades; Territorios precarios; Condición periférica; Regeneración urbana y territorial
- M-4** «Forma urbana e infraestructura social: El Anillo Interior y el Parque Inundable de la Aguada para un Santiago de Chile Resiliente.»
JOSÉ ROSAS-VERA & PEDRO BANNEN-LANATA & ROBERTO MORIS-ITURRIETA
M-4: 87-112. Palabras clave: Forma urbana; Forma territorial; Infraestructura social; Sostenibilidad urbana; Resiliencia urbana; Santiago de Chile
- M-5** «Barrios saludables, desde la renovación y el diseño de su espacio público»
ESTER HIGUERAS-GARCÍA & JOSÉ MARÍA EZQUIAGA-DOMÍNGUEZ
M-5: 113-130. Palabras clave: Salud; Espacio público; Determinantes urbanos; Manuales; Revegetar
- M-6** «El desarrollo territorial en Marruecos ¿Quién decide y quien se beneficia?: el caso de la Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano en la provincia de Chefchaouen»
MARÍA TERESA PÉREZ-CANO & DANIEL NAVAS-CARRILLO & EDUARDO MOSQUERA-ADELL
M-6 131-154. Palabras clave: Contemporaneidad sostenible; Indicadores culturales; Patrimonio urbanístico; Salvaguardia cultural
- M-7** «El barrio como unidad operativa para aplicación de Objetivos de Desarrollo Sostenible en la ciudad consolidada»
ANA PORTALÉS-MAÑANÓS & LUÍS ALONSO-DE-ARMIÑO-PÉREZ & IGNACIO BOCH-REIG & VICENTE COLOMER-SENDRA
M-7: 155-178. Palabras clave: Objetivos de desarrollo sostenible; Barrio; Periferia consolidada; Regeneración urbana
- M-8** «Morfología de los paisajes tradicionales en la España interior: potencialidad de lo rural construido para un futuro más sostenible»
JUAN LUÍS DE-LAS-RIVAS-SANZ & MARÍA A. CASTRILLO-ROMÓN & MIGUEL FERNÁNDEZ-MAROTO & MARINA JIMÉNEZ-JIMÉNEZ
M-8: 179-204. Palabras clave: Medio rural; Paisaje; Morfologías Tradicionales; Sostenibilidad territorial; Desarrollo rural.
- M-9** «Sobre proyectos de espacios públicos de calidad: estrategias urbanas comparada»
RAIMUNDO BAMBÓ-NAYA & PABLO DE-LA-CAL-NICOLÁS & CARMEN DÍEZ-MEDINA & ISABEL EZQUERRA-ÁLCAZAR & SERGIO GARCÍA-PÉREZ & JAVIER MONCLÚS-FRAGA
M-9: 205-226. Palabras clave: Seguridad; Inclusividad; Accesibilidad; Estrategias proyectuales; Procesos urbanos
- M-10** «La complejidad urbana y su relación con la morfología de los tejidos urbanos y la proximidad»
SALVADOR RUEDA-PALENZUELA
M-10: 227-250 Palabras clave: Complejidad urbana; Información; Usos mixtos; Proximidad; Morfología urbana
- DOCUMENTACIÓN
- M-11** «Aritmética, paradigmas o gramática: el anunciado desconcierto de los urbanistas.»
DAMIÁN QUERO-CASTANYS
M-10: 251-258. Palabras clave: Sistemas lejos del equilibrio; Estructuras disipativas; Topología; Geografía; Léxico

Índice onomástico de autores

(Los números indicados se refieren al nº del artículo del Índice cronológico anterior)

AGUILERA RODRÍGUEZ, ANA ROSA: 737
ALONSO, CARMEN: 714
ALOY BIBILONI, GUILLEM: 712
ÁLVAREZ DEL VALLE, LUCAS: 761
ANDRÉS LÓPEZ, GONZALO: 756
ARTÉS HERNÁNDEZ, VICTORIA: 755

ASPRILLA LARA, YEFER: 729
 BADESA MAESTRO, JAVIER: 720
 BAMBÓ NAYA, RAIMUNDO: M-9
 BANNEN LANATA, PEDRO: M-4
 BERNAL GALLEGO, ALFONSO: 725
 BIERE ARENAS, ROLANDO: 740
 BLANCFORT SANSÓ, JAUME: 755
 BOCH REIG, IGNACIO: M-7
 BULLARO, LUCA: 731
 BUSTOS PEÑAFIEL, MÓNICA ALEJANDRA: 716
 CAMERIN, FEDERICO: 728,742,761
 CANET ROSSELLÓ, JUANA: 715
 CARRATO GÓMEZ, ALFREDO: 738
 CASTRILLO ROMÓN, MARÍA A.: M-8
 CEJUDO GARCÍA, EUGENIO: 760
 CEREZO IBARRONDO, ÁLVARO: 709
 CERVERA ALONSO DE MEDINA, MARINA: M-3
 CRESPO SÁNCHEZ, EVA: 740
 COLOMER SENDRA, VICENTE: M-7
 CÓRDOBA HERNÁNDEZ, RAFAEL: 734,746
 CORONA ARMENTA, JOSÉ RAMÓN: 759
 DE ARMIÑO PÉREZ, LUIS ALONSO: M-7
 DE BLAS GÓMEZ, FELISA: 712
 DE FRUTOS, FERNANDO: 714
 DE LA CAL NICOLÁS, PABLO: M-9
 DE LA FUENTE DE VAL, GONZALO: 717
 DE LAS RIVAS SANZ, JOSÉ LUÍS: M-8
 DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, EDUARDO: 735
 DÍEZ MEDINA, CARMEN: M-9
 DEL MORAL ITUARTE, LEANDRO: 754
 DI MONTE, PATRIZIA: 751
 ESCUSA ANDRÉS, FRANCISCO: 720
 ESTRADA VILLASEÑOR, CECILIA: 741
 EZQUERRA ALCÁZAR, ISABEL: M-9
 EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, JOSÉ M^a: M-5
 FAZELI TELLO, DANIEL: 754
 FERNÁNDEZ ÁBAD, INÉS: 720
 FERNÁNDEZ MAROTO, MIGUEL: M-8, 724
 FERNÁNDEZ RAMÍREZ, CRISTINA: 761
 FLORES SOTO, JOSÉ ANTONIO: 711
 FRUTOS, BORJA: 714
 FUENTES ARCE, LUIS: 730
 GALINDO PÉREZ, CARLOS: 743
 GALLEGOS REINA, ANTONIO: 713
 GARCÍA CAMACHA GUTIÉRREZ, IRENE: M-2
 GARCÍA GUTIÉRREZ-MOSTEIRO, JAVIER: 747
 GARCÍA PANADERO, SALVADOR: 720
 GARCÍA PÉREZ, SERGIO: M-9
 GÓMEZ DÍAZ, MAURICIO GORKY: 758
 GOMEZ GIL, MARTA: 733
 GONZÁLEZ PÉREZ, MARIO GUADALUPE: 729
 GRÁVALOS LACAMBRA, IGNACIO: 751
 HERNÁNDEZ AJA, AGUSTÍN: 714
 HERNÁNDEZ BARRERA, ÓSCAR SAÚL: 759
 HIGUERAS GARCÍA, ESTER: M-5
 HUERGA CONTRERAS, MARÍA: 726
 HUETE GARCÍA, MARÍA ÁNGELES: 722
 JIMÉNEZ GARCINUÑO, LOURDES: 727
 JIMÉNEZ JIMÉNEZ, MARINA: M-8
 LAGHDAS, MOHAMED: 760
 LINK LAZO, FELIPE: 730
 LLOP TORNÉ, CARLOS: M-3
 LÓPEZ DE LUCIO, RAMÓN: 747
 LÓPEZ JIMÉNEZ, JUAN: 710
 LÓPEZ VILLALBA, ALMUDENA: 712
 MACHACÓN DÍAZ. FRANCISCO JAVIER: 752
 MANCINI, CLARA: 745
 MARMOLEJO DUARTE, CARLOS: 740
 MARTÍ CIRIQUIAN: M-1
 MARTÍN CONSUEGRA, FERNANDO: 714
 MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, LUIS CARLOS: 726
 MATOSSIAN, BRENDA: 744
 MEDINA MARÍN, JOSELITO: 759
 MERINERO RODRÍGUEZ, RAFAEL: 722
 MONCADA GARCÍA, NICOLÁS: 723
 MONCLÚS FRAGA, JAVIER: M-0, M-9
 MONTAÑO ARANGO, ÓSCAR: 759
 MORIS ITURRIETA, ROBERTO: M-4
 MOSQUERA ADELL, EDUARDO: M-6
 MOSQUERA PALACIOS, DARIN JAIRO: 729
 NAVAS CARRILLO, DANIEL: M-6
 NAVARRO VALVERDE, FRANCISCO ANTONIO: 760
 NOLASCO CIRUGEDA, ALMUDENA: M-1
 ORTEGA REYES, ANTONIO OSWALDO: 759
 OTEIZA, IGNACIO: 714
 PEREMIQUÉLLUCH, FRANCESC: M-3

PÉREZ CANO, M^a TERESA: M-6
 PERLES ROSELLÓ, MARÍA JESÚS: 713
 PORTALÉS MAÑANÓS, ANA: M-7
 PRADA LLORENTE, ESTHER: 718
 PRESA TORRES, FRANCISCO JAVIER: 711
 PRIETO LÓPEZ, JUAN IGNACIO: 712
 QUERO CASTANYS, DAMIÁN: M-11
 RANDO BURGOS, ESTHER: 749
 RAMÓN GRAELLS, ANTONI: 712
 RELEA FERNÁNDEZ, CARLOS EMILIO: 757
 REUS MARTÍNEZ, PATRICIA: 755
 RÍOS MANTILLA, RENATO SEBASTIÁN: 762
 RIVERA GÓMEZ, HÉCTOR: 759
 RIVERO MORENO, LUIS D.: 739
 RODRÍGUEZ CANALES, LUIS: 741
 RODRÍGUEZ LEIVA, SEBASTIÁN: 730
 RODRÍGUEZ LÓPEZ, JULIO: 719, 732,763
 RODRÍGUEZ SUÁREZ, IVÁN: 761
 ROIG SEGOVIA, EDUARDO: 738
 ROMÁN LÓPEZ, EMILIA: 746
 ROSAS VERA, JOSÉ: M-4
 RUEDA PALENZUELA, SALVADOR: M-10
 RUÍZ-APILÁNEZ CORROCHANO, BORJA: M-0, M-2
 REYES GARCÍA, VÍCTOR: 743
 SAINZ GUTIÉRREZ, VICTORIANO: 753
 SÁNCHEZ BALSALOBRE, PEDRO FRANCISCO: 725
 SÁNCHEZ GUEVARA, CARMEN: 746
 SANTOS Y GANGES, LUIS: 724
 SEÑORET SWINBURN, ANDRÉS: 730
 SERRANO ESTRADA, LETICIA: M-1
 SOLER BERNUZ, ROSA: 720
 SOLÍS TRAPERO, ELOY: M-2
 SORIA LARA, JULIO ALBERTO: 708
 SPAIRANI BERRIO, SILVIA: 740
 SUAREZ LASTRA MANUEL: 743
 TEJERINA GONZÁLEZ, RAFAEL: 709
 TEMES CORDOVEZ, RAFAEL: 708
 TOMMEI, CONSTANZA: 745
 TORRES SOLAR, FRANCISCO JAVIER: 746
 VALENZUELA MONTES, LUIS MIGUEL: 708
 VIDAL PÉREZ, ESTEBAN: 736
 VILLARREAL COLUNGA, CARLOS: 712

Índice de Palabras Clave

A Coruña: 761
 Abandono: 742
 Accesibilidad: M-9
 Acción participativa: 718
 Actitudes rechazo: 741
 Actores y desigualdades sociales: 760
 Actuaciones de edificación: 725
 Actuaciones de transformación: 725
 Actuaciones en cauces: 754
 Ahorro energético: 746
 América Latina: 730
 Antropoceno: 723
 Áreas de conocimiento: 708
 Áreas de oportunidad: 715
 Áreas periurbanas: 713
 Argentina: 744
 Arquitectura Española: 711
 Arquitectura teatral: 712
 Arroyo Riopudio: 754
 Arte popular: 731
 Asentamientos humanos: 737
 Barrio: M-7
 Barrio de la Txantrea (Pamplona): 746
 Bulevares: 727
 Burbuja inmobiliaria española: 725
 Burgos: 756
 Campo: 723
 Cartografía: 712
 Catastro: 714
 Categorización de variables: 759
 Chandigarh: 731
 Ciencia de datos urbanos: 714
 Ciudad: 712, 726,737
 Ciudad hub: 738
 Ciudad inteligente: 738
 Ciudad ocupada: 758
 Ciudad por partes: 753
 Ciudad simultánea: 758
 Ciudad sostenible: 757
 Ciudad temporal: 751
 Ciudadanía: 755

Ciudades: 722
 Ciudades de bienvenida: 715
 Ciudades Medias: 756
 Civilización occidental: 736
 Ciudades Verdes: 716
 Colonización Agraria: 711
 Complejidad urbana: M-10
 Condición periférica: M-3
 Contemporaneidad sostenible: M-6
 Crecimiento Urbano: 756
 Cuestionario: 708
 Datos geolocalizados: M-1
 Densidad urbana: 730
 Desarrollo rural: M-8
 Desarrollo sostenible: M-2,738
 Densidad de población: 710
 Densidad urbana: 710
 Desarrollo territorial: 760
 Determinantes urbanos: M-5
 Dinámicas urbanas: 728
 Docencia: 708
 Edificios abandonados: 751
 Eficiencia energética: 740
 EidusCoruña: 761
 Equidistribución: 709
 Era digital: 739
 Escenarios de transición: 759
 Espacio Intermedio: 711
 Espacio Público: M-5, 726
 España: 724
 España Rural: 711
 Estrategia de desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI): 761
 Estrategias de paisaje: 718
 Estrategias proyectuales: M-9
 Estructuras disipativas: M-11
 Exclusión social: 741
 Extremadura: 749
 Financiación: 733
 Fondos Europeos Estructurales y de Inversión: 733
 Forma urbana: 710, M-1, M-2, M-4
 Forma Territorial: M-4
 Fuera de ordenación: 752
 Gemelo digital: 738
 Geografía: M-11, 726
 Geografía urbana: 757
 Geopolítica: 736
 Gestión Urbana integrada: 717
 Gobernanza: 717, 722,760
 Habitar: 723
 Hábitat:737
 INC: 711
 Inclusividad: M-9
 Indicadores culturales: M-6
 Información: M-10
 Infraestructura social: M-4
 Infraestructura Verde: 716
 Infraestructuras: 729
Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano (INDH): 760
 Innovación: 715
 Instrumento Financiero: 733
 Integración de migrantes: 715
 Integralidad: 717
 Interacción social: 710
 Intervención urbana: M-1
 La Matanza: 744
 Laboratorios Itinerantes de Urbanismo Táctico (LIUTS): 762
 Legislación: 742
 Léxico: M-11
 Licencias: 752
 Lucha de los pobres: 762
 Manuales: M-5
 Medio Rural: M-8
 Medio urbano: 709
 Mejora de envoltentes: 714
 Metabolismo urbano: 738
 Metrópolis: 730
 Ministerio de Defensa italiano: 742
 Modelo de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (MDUSI).: 722
 Modelo de simulación: 759
 Modelo Urbano: 756
 Morfología urbana: M-10
 Morfologías tradicionales: M-8
 Movilidad activa: M-2

- Movilidad en bicicleta: 743
 Movilidad escolar: M-2
 Movilidad sostenible: M-2
 Movilidad urbana: 729
 Municipio: 755
 Narrativa urbana: 739
 Naturación: 716
 Nek Chand: 731
 Naturaleza urbana: 727
 Nuevas centralidades: M-3
 Nuevos asentamientos: 745
 Objetivos de desarrollo sostenible: M-7
 Obsolescencia urbana: 715
 Ordenación del territorio: 752
 Ordenación territorial: 713
 Ordenación urbanística: 728
 Ordenamiento Jurídico: 749
 Paisaje: M-8, 723
 Paisaje urbano: 727
 Parques urbanos: 731
 Participación: 755, 760
 Patrimonio: 745
 Patrimonio cultural: 727,739
 Patrimonio urbanístico: M-6
 Periferia: 744
 Periferia consolidada: M-7
 Plan bici: 743
 Planeamiento urbanístico: 709, 725
 Planeamiento urbano: 753
 Planificación: 717
 Planificación del desarrollo económico y social: 724
 Planificación regional: 724
 Plaza de España: 747
 Política vivienda: 740
 Políticas públicas: 722,742
 Políticas territoriales: 749
 Poliurbanidad: M-3
 Polo Industrial: 724
 Precariedad económica: 741
 Proceso de construcción de la ciudad: 728
 Procesos urbanos: M-9
 Poderes fácticos: 758
 Profesorado: 708
 Promoción inmobiliaria: 728
 Proximidad: M-10
 Proyecto Efidistric Fwd: 746
 Quito:762
 Red fluvial: 736
 Redes neuronales artificiales: 759
 Redes sociales: M-1
 Reforma: 747
 Regeneración: 709
 Regeneración urbana: M-7, 722, 728, 733,739
 Regeneración urbana y territorial: M-3
 Región de Murcia: 725
 Región de Véneto: 742
 Región Metropolitana de Buenos Aires: 744
 Regiones mediterráneas: 713
 Regresión logística: 743
 Rehabilitación: 733,740,746
 Rehabilitación energética: 714
 Renovación urbana: 757
 Resiliencia urbana: M-4
 Restauración fluvial: 754
 Revegetar: M-5
 Reutilizo de desperdicios: 731
 Riesgo de inundación: 754
 Riesgos naturales: 713
 Rural: 723
 Salud: M-5
 Salvaguarda cultural: M-6
 Santiago de Chile: M-4
 Segregación: 741
 Seguridad: M-9
 Sevilla: 753
 Siniestralidad: 729
 Sistemas lejos del equilibrio: M-11
 Sociabilidad barrial: 730
 Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN): 716
 Sostenibilidad: M-1, 729,749
 Sostenibilidad territorial: M-8
 Sostenibilidad urbana: M-4
 Soluciones Basadas en la Naturaleza: 754
 Suspensión: 752
 Trayectorias residenciales: 744
 Teatro: 712

Territorio: 745
Territorios precarios: M-3
Topología: M-11
Transición democrática: 753
Turismo: 745
Turismo de masas: 739
UNESCO: 745
Urbana Integrada: 717
Urbanismo: 726, 727, 752, 755, 756, 757
Urbanización: 736, 737
Urbano-industrial: 758
Uso de suelo urbano: 759
Usos mixtos: M-10
Usos temporales: 751
Vacíos urbanos: 751
Ventanillas únicas: 740
Viabilidad: 709
Vida social: 710
Vitalidad urbana: 730
Zamora: 718
Zonas de Interés Público: 717

DIRECTRICES PARA AUTORES

CyTET CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES

(versión 9/2022)

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, cumpliendo el resto de las normas comunes y las normas particulares de la sección correspondiente, se enviarán en soporte informático, garantizando el anonimato de manera que no puedan identificarse los autores, para poder realizar una evaluación ciega. Todos los envíos incluirán el texto original completo con las Figuras incorporadas en el mismo, como se indica abajo, y además se enviarán aparte las imágenes y tablas de Excel en archivos separados.

En todo caso, los artículos se enviarán a través del procedimiento de *Envíos En Línea* en la página web de la revista: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/about/submissions#onlineSubmissions>

El contacto para posibles dudas en el proceso de envío es: cytet@mitma.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 en letra Arial cuerpo 6. 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 comillas letra Arial cuerpo 9, y entre paréntesis, con un solo apellido en VERSALITAS, remitiendo a la bibliografía final. Por ejemplo: «cita textual» (PÉREZ, 1985).
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: pp: 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

Referencias legislación:

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado*, 295, de 10 de diciembre de 2013, 97858 a 97921. <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

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, incluidas tablas y gráficos, con el nombre convencional de *Figura* poniendo en su título la abreviatura FIG. xx. en versalitas. (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 (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 máximo 10.

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 o 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@mitma.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.

13. Normas de estilo en relación con el género: Los trabajos deben tener en cuenta las [Recomendaciones específicas a favor del uso de lenguaje inclusivo en los artículos y trabajos](#) de la revista CyTET y ajustarse al Código de Buenas Prácticas de la revista en materia de género.

Se recomienda la consulta del [Manual de Género en la Investigación \(PDF\)](#).

Normas específicas para la Sección de Artículos/*Articles*:

14. 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 Arial, cuerpo 10, e interlineado sencillo.

15. Título del artículo y título abreviado/*English Title and abridged title*: Debe ser claro y conciso y puede incluir un subtítulo, teniendo en total una extensión máxima de 150 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. Los autores deben incluir una traducción al inglés del título, cuyo lenguaje, en todo caso, podrá ser revisado por el Comité de Redacción.

Además, los autores deben incluir, a continuación del título principal, un título abreviado en español e inglés con un máximo de 60 caracteres (incluidos espacios), que será el que figure en los encabezados de las páginas pares del artículo y en la portada del número de la revista en el que se publicaría el trabajo. En caso de ser necesario, a continuación (fuera del límite de los 60 caracteres), iría el nombre de la ciudad a que se refiere el artículo y el país. A modo de ejemplo sería:

Título abreviado (máximo 60 caracteres): Nombre de la Ciudad (País).

16. Autores y autoras: 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.

17. Número de identificación ORCID de los autores y autoras. 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 Research and Contributor ID*). Los autores que no dispongan previamente de ORCID, pueden obtenerlo gratuitamente en: <https://orcid.org/register>

18. 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 incluir también una traducción al inglés del resumen (*Abstract*), cuyo lenguaje, en todo caso, podrá ser revisado por el Comité de Redacción.

19. 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*).

20. 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), ...].

La **Plantilla tipo obligatoria** que deben seguir los autores para la presentación del artículo, se encuentra en la siguiente dirección:

[Plantilla tipo para autores.docx](#)

Normas específicas para la Sección de Estudios comparados/*Comparative Studies*:

Esta sección está abierta el envío de artículos de análisis comparado y sistemático de un aspecto concreto relacionado con las materias de la revista en diferentes ámbitos territoriales. Habitualmente, se compara el marco normativo estatal y el vigente en las diferentes Comunidades Autónomas españolas, o la legislación española e internacional. Las normas formales para los envíos son las mismas que para la sección Artículos/*Articles*.

Normas específicas para la Sección de Experiencias/ *Urban Practices:*

Esta sección está abierta al envío de artículos breves que presentan experiencias urbanas innovadoras, entendidas como proyectos concretos, ya ejecutados (o, al menos, en avanzado estado de realización), que incorporan elementos innovadores en materia de planeamiento urbanístico, ordenación del territorio, regeneración urbana, gobernanza, diseño urbano, etc.

21. **Fotografía para el encabezado:** Fotografía o imagen en formato horizontal y proporción 1 de alto por 3 de largo (al publicarse quedará aproximadamente de 6 cm de altura por 18 cm de longitud). Debe tener alta definición (mínimo 300 ppp). Formatos aceptados: JPG, TIFF; gráficos o dibujos sólo de línea en archivos vectoriales: EPS o PDF vectorial.
22. **Título de la Experiencia:** En español e inglés. Extensión máxima de 100 caracteres, incluyendo espacios.
23. **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.
24. **Resumen/Abstract:** En español y en inglés, con una extensión comprendida entre 500 y 800 caracteres (incluyendo espacios) cada uno.
25. **Cuadro Resumen y Créditos del Proyecto:** Se incluirá un cuadro de texto que describa sintéticamente las principales cifras y magnitudes del proyecto. A modo orientativo se proponen los siguientes apartados (no es necesario incluir los que no procedan y pueden incluirse otros que se estime pertinente):
 - NOMBRE: (del Plan, Proyecto, Estrategia, etc.):
 - LOCALIZACIÓN:
 - FUNCIÓN:
 - PROMOTOR:
 - AUTOR/AUTORES:
 - FECHA (DE PROYECTO Y DE EJECUCIÓN):
 - SUPERFICIE DE LA ACTUACIÓN:
 - COSTE/PRESUPUESTO:
 - CREDITOS DE LAS IMÁGENES:
26. **Extensión y organización del texto:** Extensión: alrededor de 2.000 palabras, con un mínimo de 1.500 y un máximo de 2.500. El esquema de desarrollo del texto sería el siguiente:
 - OBJETIVOS INICIALES DEL ENCARGO (Si procede, a modo de introducción)
 - CONTEXTO
 - OBJETIVOS
 - ESTRATEGIAS (u otros)
 - METODOLOGÍAS (y técnicas innovadoras)
 - OBJETIVOS CONSEGUIDOS, CONCLUSIONES O RESULTADOS
27. **Figuras:** Se acompañará el texto de material gráfico, con breves pies de fotos: plano de situación, planimetrías, secciones y, en su caso, otros dibujos que ayuden en la comprensión del proyecto/plan, etc. Las Figuras seguirán las normas generales de formato y se enviarán también como archivos independientes en alta calidad (mínimo 300 ppp).
28. **Bibliografía y Referencias:** Se incluirá la Bibliografía pertinente, así como las referencias oportunas a enlaces de páginas web, siguiendo las Normas APA. Por ejemplo:

APELLIDO, A. A. (Fecha): *Título de la página*. Lugar de publicación: Nombre de la página web. Dirección de donde se extrajo el documento (URL).

ARGOSY MEDICAL ANIMATION. (2007-2009): *Visible body: Discover human anatomy*. New York, EU.: Argosy Publishing. <http://www.visiblebody.com>

Normas específicas para la Sección de Reseñas y Libros/ *Reviews and Books:*

Las reseñas de libros seguirán el siguiente formato:

29. Encabezado de la reseña: Tendrá la siguiente estructura:

TÍTULO DEL LIBRO: SUBTÍTULO [en NEGRITAS]: Nombre AUTOR & AUTOR(ES) [en VERSALITAS] caso condición de directores, coordinadores, editores de un *reading*, indicarlo entre paréntesis: (Edits. Coords., Compils....), caso Actas Congreso, indicarlo; editorial(es), ciudad(es) sede de la editorial [en REDONDAS]; año; formato externo cubiertas: XX x XX cm (redondeo a lo alto); nº de páginas XXX pp.; nº de ilustraciones o planos en color y b/n; precio venta en € o \$ (si se sabe); y siempre al final: ISBN:

30. Cuerpo de la reseña: Debe ser una reseña de carácter general: refundiendo con sentido pleno la presentación, el prólogo y los capítulos. Entre 300 y 600 palabras. Incluyendo en el texto los siguientes contenidos orientativos:

- **Objeto:** material y finalidad del libro, su interés, qué disciplinas cubre...
- **Lugar/ámbito** del que habla y **tiempo** al que se refiere.
- **Tipo de publicación, público-objetivo**, etc.
- **Forma técnica/metodología** para abordarlo.

31. Materiales Complementarios: CD, planos separados...

32. Índices: Índice completo, si es corto; Índice general abreviado, si es largo.

33. Semblanza del Autor(es): Extensión 100-175 palabras. Breve semblanza del autor/es, lugar de trabajo y por qué hace el libro (encargo, colaboración institucional) y editorial o sponsor que lo financia y participa en edición... Los apellidos de todos los nombres que se mencionen en la reseña irán siempre en VERSALITAS.

Dirección de correspondencia:

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-636/647
Pº de la Castellana, 67 - 28071 MADRID (España)
Teléfono: (34) 91 597 7482/7446
Correo electrónico: cytet@mitma.es

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 exceptionally accept for evaluation papers written in English or French. Normally, this is the case of monographic issues –eventually open for submission in other languages-. Exceptionally, and only if they have an outstanding quality, the Editorial Board can also accept articles 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 PHD-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.

Articles will always be sent through the Online Submissions procedure on the journal's website:

<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/about/submissions#onlineSubmissions>

The mandatory submission form that the authors must follow for the presentation of the original papers, can be found at the following address:

https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/cytet/Plantilla_CyTET_para_autores.docx

Contact in case of doubts in the submission process is cytet@mitma.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. Footnotes must be in arial font and fontsize 6.

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. The authors must appear in small caps.

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' (including tables and graphs) 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, and there would be a maximum of 10.

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 in arial font and fontsize 10 (including notes, references and Figures). The title should be no more 150 characters.

Authors must also include an abbreviated/short title with a maximum of 60 characters, which will appear in the headings of the even pages of the article and in the journal's first page. Example: Short Title (max 60 charact.): City name (Country).

h. Abstract and Keywords. Your paper should begin with an abstract of about 700-900 characters 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 *Reseñas y libros/Reviews* and books please contact cytet@mitma.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@mitma.es

Puede realizar la suscripción:

› On Line: directamente en este enlace:

<https://apps.fomento.gob.es/CVP/Soporte/default2.htm>

› Correo electrónico:

cpublic@mitma.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@mitma.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).



FECYT-338/2022
 Fecha de certificación: 6ª Convocatoria (2019)
 Válido hasta: 22 de julio de 2023

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 46 - Fax: 91 597 50 61
correo electrónico: CYTET@mitma.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

Anaïs García Pérez

Maquetación:

Advantia Comunicación Gráfica, S. A.

Imprime:

Masquelibros, S.L.

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



**Suspension of planning licenses and out-of-law status:
origin and historical evolution**

Reactivation of abandoned spaces through temporary uses

**Urban planning in Seville during the Spanish Transition
to democracy**

**Maintenance and conservation programs as a Green
Infrastructure instrument: Riopudio (Seville)**

**Participatory dynamics in municipal planning:
Vitoria-Gasteiz (Álava) and Cartagena (Murcia)**

**Urban planning and the growth model in medium-sized
Spanish cities Burgos (1981-2021)**

New urban aesthetics: Ponferrada (León)

Quito, between the urban and the industrial

**Simulation model for the transition of urban land:
Pachuca (México)**

**Territorial development in Morocco: National Initiative for
Human Development in the province of Chefchaouen**



9 789771 133476

00214