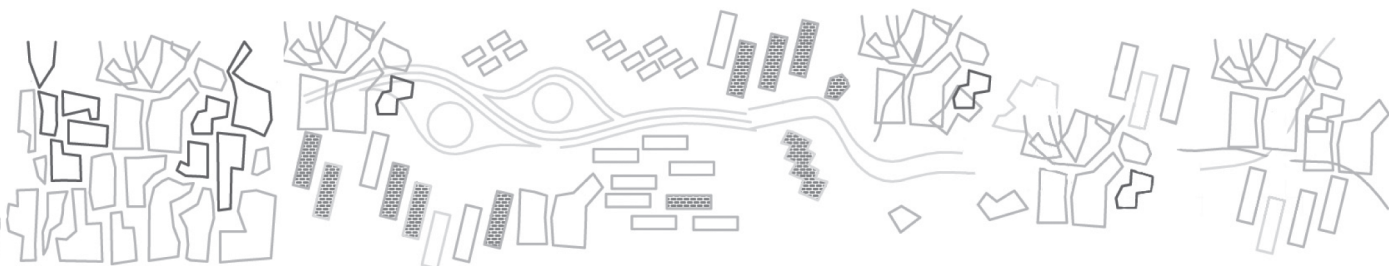


# CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES **CyTET**



Vol. XLIII. Cuarta época **N.º 167** primavera 2011

Recuperación de los estudios del futuro  
a través de la prospectiva territorial

Análisis territorial de la agricultura

El alquiler, asignatura pendiente  
de la Política de Vivienda en España

El espacio exterior del CTE-DB-HS3

Estrategias para la contención  
y gestión de las urbanizaciones: Cataluña

Influencia de la flexibilidad  
de las previsiones del planeamiento:  
estudio comparado

Procesos de regularización  
de asentamientos en Buenos Aires

Planificación y práctica urbana  
en la ciudad de Ponferrada



## CONSEJO DE DIRECCIÓN

### Presidenta

Beatriz Corredor Sierra  
Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas  
Ministerio de Fomento

### Vicepresidente

Félix Arias Goytre  
Director General de Suelo y Políticas Urbanas  
Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas  
Ministerio de Fomento

### Vocales

Víctor Morlán García  
Secretario de Estado de Planificación e Infraestructuras  
Ministerio de Fomento

Josep Puxeu Rocamora  
Secretario de Estado de Medio Rural  
Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino

Anunciación Romero González

Secretaría General de Vivienda  
Ministerio de Fomento

Fabiola Gallego Caballero

Secretaría General Técnica  
Ministerio de Fomento

\* \* \* \* \*

## COMITÉ DE REDACCIÓN

Rafael Mata Olmo  
Jorge Olcina Cantos  
Omar Bouazza Ariño  
Graziella Trovato  
Luis Ángel Collado Cueto

### Director de la Revista

Rafael Mata Olmo

### Subdirector

Jorge Olcina Cantos

### Secretaria

Paloma Pozuelo Guilló

## CONSEJO ASESOR CIENTÍFICO

Josefina Gómez Mendoza  
Laureano Lázaro Araujo  
Jesús Leal Maldonado  
Ángel Menéndez Rexach  
Luis Moya González  
Luciano Parejo Alfonso  
Fernando Parra Supervía  
Josep Roca Cladera  
Fernando Roch Peña  
Fernando de Terán Troyano  
Antonio Vázquez Barquero

## CORRESPONSALES

Nora Clichevsky  
Laurent Coudroy de Lille  
Fania Fridman  
Willem Korthals  
Benoit Lefèvre  
Francesco Lo Picolo  
Sara Luzón  
Demetrio Muñoz  
Vincent Nadin  
Federico Oliva  
Rubén Pesci

# Índice

## Presentación

Diez años de investigación y estudio sobre la ciudad y el territorio a través de CyTET Rafael MATA OLMO & Jorge OLCINA CANTOS .....	5
--	---

## Estudios

Recuperación de los estudios del futuro a través de la prospectiva territorial José Miguel FERNÁNDEZ GÜELL .....	11
Análisis territorial de la agricultura: bases conceptuales y ensayo metodológico Rocío SILVA PÉREZ & Gabriel OROZCO FRUTOS .....	33
El alquiler: una asignatura pendiente de la Política de Vivienda en España Montserrat PAREJA-EASTAWAY & M. Teresa SÁNCHEZ-MARTÍN .....	53
El espacio exterior del CTE-DB-HS3: metodología para el estudio de soluciones alternativas Jesús FEIJÓ MUÑOZ & Alberto MEISS .....	71
Estrategias para la contención y gestión de las urbanizaciones de baja densidad en Cataluña Oriol NEL·LO .....	81
La influencia de la flexibilidad de las previsiones del planeamiento sobre las contribuciones del privado en el urbanismo de Inglaterra, España y los Países Bajos Demetrio MUÑOZ GIELEN .....	99
Veinte años no es nada: procesos de regularización de villas y asentamientos informales en el área metropolitana de Buenos Aires M.ª Mercedes Di VIRGILIO, M.ª ARQUEROS MEJICA, Tomás GUEVARA .....	109
Planificación y práctica urbana en la ciudad de Ponferrada: el PGOU 2007 José Luis ALONSO SANTOS .....	131

## ABSTRACTS

J. POWNALL .....	153
------------------	-----

## Observatorio Inmobiliario

Mercado y política de vivienda en España en 2010 Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ .....	157
---	-----

## Internacional

Francia: Benoit LEFÈVRE .....	177
Argentina: Nora CLICHEVSKY .....	180

## Índice

### Experiencias/Experiences

<i>Physikerquartier</i> Ainhoa DIEZ DE PABLO .....	187
La transformación urbanística de la Gran Vía y la creación de la Plaza de Europa en L'Hospitalet de Llobregat Ramón ROGER I CASAMADA .....	192
Biosfera urbana de Florianópolis. Un modo de hacer sustentable las ciudades Rubén PESCI.....	198

### Documentación

Crónica Jurídica O. BOUAZZA .....	203
Normativa estatal y autonómica F. PICAZO .....	207

### Libros y Revistas

Recensiones y reseñas de libros recibidos .....	219
Acuse de recibo .....	225

## Presentación

### Diez años de investigación y estudio sobre la ciudad y el territorio a través de CyTET

En el decenio recién acabado, la revista *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* se ha consolidado como una de las publicaciones periódicas de referencia en el campo de la planificación urbanística y territorial, y de los estudios urbanos y territoriales en general. A comienzos de la segunda década del siglo XXI, CyTET está muy bien situada en los indicadores de calidad editorial e impacto (citación) españoles, pudiendo afirmarse que se trata de una publicación científica con una buena imagen de marca y con sello de calidad editorial en el ámbito iberoamericano y español.

La autoría de los trabajos editados entre 2000 y 2009 es fiel reflejo de la propia denominación de la revista y de su vocación pluridisciplinar. Las dos profesiones que más trabajos han publicado en CyTET han sido, respectivamente, la arquitectura (arquitectos, arquitectos-urbanistas y urbanistas) y la geografía. Los textos de arquitectos y urbanistas se han orientado preferentemente al estudio de la ciudad, la edificación y la planificación urbanística, en tanto que los de los geógrafos se han referido preferentemente al territorio y a la ordenación territorial en sentido amplio. Arquitectos y geógrafos han publicado la mitad del conjunto de artículos editados en los últimos diez años (275). Les siguen economistas, juristas y sociólogos. Si se suman todas las aportaciones de las cinco disciplinas y profesiones señaladas se alcanza un 87% del total de los trabajos publicados.

Todo ello habla de la definida orientación científica de CyTET, que se ha consolidado como una publicación de referencia en materia urbanística y territorial, incluidas las dimensiones jurídica, económica y sociopolítica de la planificación y ordenación territorial, y de los proce-

sos espaciales a todas las escalas. En estos diez años, arquitectos, geógrafos y juristas integran el grupo de autores con una presencia constante y regular en las páginas de la revista, en tanto que los autores de formación económica, han ido reduciendo sus contribuciones durante el último lustro, una tendencia que nos proponemos invertir.

En contrapartida, es interesante señalar la incorporación de nuevas profesiones entre los autores de CyTET, como resultado de las nuevas titulaciones vinculadas a la renovación de estudios universitarios que tiene lugar desde mediados de los años noventa del pasado siglo. Es el caso de los ambientólogos, ecólogos o ingenieros en cartografía y geodesia, que han comenzado a publicar investigaciones en la revista en este último decenio y, especialmente, en los últimos cinco años (3%).

Debido a esa apertura disciplinar, los temas de los artículos publicados en los últimos diez años han sido muy variados, aunque siempre dentro de la línea editorial y la identidad de CyTET. Además de los asuntos abordados en los números monográficos, que responden a la preocupación de la revista por cuestiones de actualidad en su campo de especialización (evaluación de impacto territorial, planificación estratégica, sistemas de información urbanística y territorial, legislación del suelo estatal y autonómica, situación de la vivienda en España y en países iberoamericanos, cuestiones de segregación urbana, etc.), la temática de los trabajos editados se ha enriquecido en estos años con renovadas orientaciones surgidas en el campo de los estudios del territorio y la ciudad. Es el caso de las cuestiones relativas a la sostenibilidad ambiental y territorial, la movilidad, las nuevas relaciones campo-ciudad o las periferias urbanas y sus problemas de integración. Varios artículos se han ocupado, por ejemplo, de los efectos del denominado «urbanismo masivo», de especial significado ambiental, social y económico en determinadas

## Presentación

áreas del espacio litoral, metropolitano y del entorno de las ciudades medias. Han aparecido, así mismo, temas nuevos que no habían tenido eco en la revista en años anteriores; es el caso de investigaciones referidas a aspectos bioclimáticos de la ciudad y los edificios, o a las cuestiones de género en el diseño y la planificación urbana.

Junto a un perfil pruridisciplinar fortalecido, es destacable también la apertura geográfica de la revista. Sin perjuicio de los artículos que han abordado asuntos de carácter general, no necesariamente territorializados —casi un 15% de los publicados—, buena parte de las contribuciones se han referido a asuntos, problemas y procesos de territorios concretos, de muy distintas escalas (desde la continental y nacional, a la local y urbana) y de diversos ámbitos geográficos, aunque con orientaciones bastante marcadas. Dominan, con un 50% aproximadamente, los textos referidos a España, aunque entre ellos casi las dos terceras partes abordan cuestiones de escala regional o urbana, con presencia además de todas las comunidades autónomas (destacadas, la Comunidad Valenciana, Cataluña, País Vasco y Madrid). Muy importante resulta también la participación de los estudios sobre la ciudad y el territorio en Iberoamérica, con cerca de una cuarta parte de los textos editados, que refuerza el papel de CyTET como plataforma de investigación y debate en este ámbito cultural y geopolítico. No resulta tampoco despreciable la presencia de estudios europeos, aproximadamente una décima parte de los publicados, fortalecida por las crónicas de los distintos corresponsales de la revista en el continente.

Por último, a los artículos de carácter científico, hay que sumar también la valiosa contribución en cada número del «observatorio inmobiliario», a cargo del Dr. Julio Rodríguez. La combinación del análisis de coyuntura del mercado de la vivienda y el sector inmobiliario en el contexto económico nacional e internacional, y del rigor metodológico y estadístico en la perspectiva de larga duración del último decenio, han hecho de esta sección un referente obligado para el estudio y conocimiento del sector y de la economía española en general.

Ciudad y Territorio se afianza, así, como una revista científica con elevada calidad editorial, plasmada en un estricto cumplimiento de la regularidad de publicación y un proceso de evaluación externa de los trabajos que cuenta para dicha labor con la participación de reconocidos especialistas españoles e internacionales. Si se analizan algunos indicadores de

calidad editorial manejados para la evaluación de la actividad investigadora de los autores que publican en revistas científicas se comprueba que CyTET ha ocupado una posición destacada en relación con el conjunto de revistas españolas dedicadas a las temáticas urbanísticas y territoriales. En la última actualización 2009 del índice INRECS (índice de impacto de las revistas españolas de ciencias sociales), que se basa principalmente en el indicador de citación de trabajos editados por parte de otros autores) *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* ocupa el 3.º lugar (primer cuartil), si bien el número de artículos editados y de citas, tanto nacionales como internacionales, es mayor que el de las dos revistas que están ligeramente por encima de ella. Esta posición destacada mejora si se analiza la serie histórica entre 1994 y 2009.

Por su parte, la Base de datos DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas), que analiza el grado de cumplimiento de una serie de requisitos de calidad editorial establecidos por el CSIC-CINDOC-ANECA, muestra que CyTET está muy bien posicionada en el conjunto de revistas de Ciencias Sociales editadas en España. El reto editorial, para los próximos años, en el que el Comité de Redacción está ya empeñado, es incluir la revista en los indicadores editoriales internacionales (SCOPUS, ISI-JCR), lo que supone el mantenimiento de los niveles de calidad actual y la mejora del impacto internacional de la revista, que debe pasar por la mejor visualización *on-line* de sus contenidos.

### Un número misceláneo y una nueva sección de la revista: «Experiencias»

Este número misceláneo aporta, desde muy diversas ópticas disciplinares, como es habitual en CyTET, un conjunto de trabajos científicos en torno a la ciudad, el territorio y la arquitectura, planteados desde el urbanismo, la economía, la geografía, la arquitectura, el derecho o la sociología. Mantiene también la revista su vocación de apertura al conocimiento en variados contextos geográficos: el europeo, el latinoamericano y, por supuesto, el español, a través de varios estudios de caso referidos a comunidades autónomas, en esta ocasión a las de Cataluña y Castilla y León.

Pero el número 167 incorpora una sección nueva, «Experiencias», en la que el Comité de Redacción, de modo muy especial su vocal, la

arquitecta, Graziella TROVATO, ha venido trabajando con ilusión en los últimos meses y que se presentará a continuación.

Abre la revista con el artículo de José Miguel FERNÁNDEZ GÜELL titulado «Recuperación de los estudios del futuro a través de la prospectiva territorial». Tras señalar el progresivo alejamiento del urbanismo de los «estudios del futuro», frente a lo ocurrido recientemente en otras áreas de conocimiento, y plantear las posibles causas de este hecho, el autor, acreditado especialista en la materia, argumenta la conveniencia de recuperar dichos estudios, teniendo en cuenta la elevada complejidad e incertidumbre que caracteriza al contexto actual, y de promover la prospectiva territorial como un enfoque adecuado para reflexionar estratégicamente sobre el futuro de los territorios urbanos y reforzar así los procesos de planificación. La propuesta se ilustra con dos ejemplos recientes en los que se ha aplicado la prospectiva: el conjunto del territorio europeo y la ciudad de Burgos.

El contrapunto de los estudios de futuro para las áreas urbanas lo aporta el artículo firmado por Rocío SILVA PÉREZ y Gabriel OROZCO FRUTOS, titulado «Análisis territorial de la agricultura. Bases conceptuales y ensayo metodológico». Plantean los autores una propuesta metodológica para el estudio de la agricultura desde una perspectiva geográfica, incidiendo en la dimensión territorial de la actividad agraria y en la importancia del concepto de multifuncionalidad, analizando diferencias idiosincrásicas de las agriculturas relacionadas con la localización y las lógicas que presiden las distribuciones territoriales de las funciones agrarias. Finaliza el artículo con una propuesta para la incorporación de criterios territoriales a las políticas de la agricultura y la determinación del papel que cada agricultura está llamada a desempeñar en la ordenación del territorio.

Del campo a la ciudad, en este caso con un texto sobre el alquiler, firmado por Montserrat PAREJA-EASTAWAY y Teresa SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, que lleva por título «El alquiler: una asignatura pendiente de la Política de Vivienda en España». En el contexto de la desregulación del mercado del alquiler en España, que se inicia en 1985 con objeto de aumentar la provisión de vivienda en este tipo de régimen y de resultados aún inciertos después de 25 años, el artículo tiene un doble objetivo: por un lado, presentar los principales argumentos en el debate académico sobre la tendencia de los regímenes de tenencia en Europa, prestando atención a la creciente reducción del segmento de

vivienda social; por otro, analizar la situación actual en el sector de la vivienda de alquiler en España, de acuerdo con los datos disponibles, y concretamente las medidas específicas adoptadas para estimularlo. El texto ofrece, para finalizar, una reflexión acerca de la posible consideración del sector del alquiler como parte del segmento de vivienda social en España.

En el terreno de la calidad ambiental de la arquitectura y la edificación hay que contextualizar el artículo titulado «El espacio exterior del CTE-DB-HS3. Metodología para el estudio de soluciones alternativas». Sus autores, Jesús FEIJÓ MUÑOZ y Alberto MEISS, abordan la metodología para el desarrollo de soluciones alternativas a los espacios exteriores sujetos al *DB-HS3 Calidad del aire interior*. A partir del estudio tipológico y de los condicionantes climáticos específicos de varias ciudades españolas, se analizan los mecanismos que actúan en el proceso de ventilación de los patios, tanto en lo referido a la acción del viento atmosférico como a los efectos de la convección natural por diferencias de temperatura. La investigación numérica, validada por ensayos experimentales, sobre soluciones alternativas a los modelos normativos, cuantifican la capacidad de éstos para aportar un aire de calidad que sirva para la ventilación de las viviendas que se abren a estos espacios.

En el ámbito de los estudios de caso de escala territorial, Oriol NEL-LO aborda en su artículo «Estrategias para la contención y gestión de las urbanizaciones de baja densidad en Cataluña» el asunto de las urbanizaciones irregulares de baja densidad, destinadas inicialmente a segunda residencia, que proliferaron en las áreas metropolitanas españolas en los años sesenta y setenta del siglo XX. El texto analiza, a partir del caso catalán, la problemática de estos desarrollos urbanos, describe las estrategias posibles para hacerles frente y detalla algunas de las políticas que se están aplicando para su contención y gestión, concretamente la *Ley 3/2009, de regulación y mejora de las urbanizaciones con déficits urbanísticos*, recientemente aprobada por el parlamento catalán, con las estrategias y las prescripciones de carácter urbanístico que se están utilizando, y los instrumentos económicos y financieros que la ley pone a disposición de ayuntamientos y propietarios.

Demetrio MUÑOZ GIELEN aborda en el artículo titulado «La influencia de la flexibilidad de las previsiones del Planeamiento sobre las contribuciones del privado en el Urbanismo de Ingle-

terra, España y los Países Bajos», y en el contexto del derecho urbanístico comparado europeo, las diferencias entre las mayores cuantías que han de pagar los agentes de mercado de Inglaterra y España sobre infraestructura y equipamientos en comparación con los de los Países Bajos. El hecho obedece en parte, como pone de manifiesto el texto, a diferencias en la flexibilidad de las previsiones del Planeamiento urbano, más concretamente a la ausencia o presencia de temprana certeza sobre las contribuciones obligatorias. Los datos estudiados permiten además confirmar la singularidad, en el contexto europeo, del Urbanismo español, por su peculiaridad de fijar el aprovechamiento urbanístico en un estadio muy temprano de los procesos urbanísticos

En el contexto latinoamericano y en el ámbito de los estudios metropolitanos, María Mercedes DI VIRGILIO, María Soledad ARQUEROS MEJICA y Tomás GUEVARA abordan en «Veinte años no es nada. Procesos de regularización de villas y asentamientos informales en el área metropolitana de Buenos Aires», desde una perspectiva sociológica, los procesos de regularización de villas y asentamientos informales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y su vinculación con procesos de producción del hábitat popular. Se analiza para ello el rol de la normativa urbana en el acceso al suelo para los sectores populares y los procesos de regularización como acciones directas sobre el territorio y su incidencia en la consolidación del hábitat informal. La investigación se focaliza territorialmente en el AMBA, en cuatro villas y asentamientos con diferentes localizaciones y condiciones de segregación. La elección de los casos se basa en el reconocimiento de que la dotación de servicios sanitarios y sociales resulta fuertemente dispar entre sectores y entre jurisdicciones, impactando en las condiciones de vida de la población.

Finaliza el número con el artículo de José Luis ALONSO SANTOS, «Planificación y práctica urbana en la ciudad de Ponferrada: el PGOU 2007», un ejemplo de conflictividad social en torno a las prácticas urbanas en una ciudad media. Las tensiones se manifiestan entre las fuerzas políticas presentes en la Corporación Municipal, pero se trasladan también a las instituciones locales de representación social. El texto explica cómo la toma unilateral de decisiones conduce a la sustracción a la Corporación de relevantes proyectos e iniciativas de política urbana a través de Pongesur, empresa municipal de promoción de suelo, lo que también abre la vía de la «judicialización» de la

práctica urbana local y explica que el PGOU 2007 nazca lastrado por un viciado proceso de toma de decisiones.

\* \* \*

El **Observatorio Inmobiliario** de este primer número de 2011 lo dedica el Dr. Julio RODRÍGUEZ-LÓPEZ a plantear el comportamiento del mercado y la política de vivienda en España a lo largo de 2010. En un contexto de recuperación de la economía mundial, con una clara diferencia de ritmo de crecimiento entre los países emergentes y los desarrollados, a favor de los primeros, la economía de la eurozona resultó negativamente afectada por la volatilidad de los mercados de capitales. La economía española sufrió un descenso ligero del PIB, a pesar de la significativa aportación de las exportaciones. La evolución del mercado de vivienda en España durante 2010 fue menos negativa que en los dos ejercicios precedentes. El ligero aumento de las ventas, el nuevo descenso de los precios de las viviendas y la fuerte caída de las viviendas iniciadas fueron —como señala Julio RODRÍGUEZ— sus aspectos destacados. La prolongada caída del empleo sufrida en los tres últimos años ha afectado al ritmo de creación de nuevos hogares. Estos últimos redujeron el aumento neto anual desde los 442.500 de 2008 hasta los 131.300 en 2010. En el contexto de debilidad de demanda, de amplios volúmenes de viviendas nuevas no vendidas y de descensos insuficientes de los precios de venta, el ajuste del mercado de vivienda ha vuelto a descansar en 2010 sobre la nueva oferta de viviendas. En dicho ejercicio retrocedieron las viviendas iniciadas en un -17,3% (enero-noviembre). El comportamiento del mercado de vivienda en el año en curso, dentro de unas perspectivas de cierto crecimiento de las ventas y de ligera caída de precios, dependerá —señala el autor— en buena medida de la evolución de los mercados de capitales y de las condiciones de financiación. También influirá el ritmo de realización de las reformas del sistema financiero, a la vista del importante papel de las entidades de crédito.

En la sección **Internacional**, dos interesantes crónicas de muy distinto carácter. La primera, del profesor Benoit LEFÈVRE, desde Francia, sobre el papel de las ciudades en la lucha contra el cambio climático, y la segunda, de Nora CLICHEVSKY, desde Argentina, sobre las políticas de tierra vacante y el problema de los asentamientos informales en América Latina. Titula su crónica B. LEFÈVRE «Cancún: el reconocimiento internacional del papel de las

ciudades en la lucha contra el cambio climático», en la que destaca cómo desde hace algunos años, diversas redes de ciudades están presionando para conseguir un reconocimiento del papel de los gobiernos locales en la consecución de una reducción más estricta de las emisiones de CO<sub>2</sub> y su adaptación a las consecuencias del cambio climático, en el marco de un acuerdo, más allá de 2012, sobre la materia. Este hecho es uno de los principales resultados de la Conferencia de Negociación sobre el Cambio Climático (COP16/MOP6, 28 de noviembre - 10 diciembre). Para avanzar en este camino se necesitan urgentemente métodos armonizados de inventario de emisiones de CO<sub>2</sub> y procedimientos estandarizados para «medir, comunicar y verificar» (MRV) las acciones, al menos en términos de un conjunto básico de parámetros. Como señala el autor, esta es una condición previa para diseñar e implementar acciones, para involucrar a las empresas y para acceder a los instrumentos internacionales en materia de clima. Su conclusión es que, aunque el camino por recorrer es aún largo, se puede decir que las ciudades están en marcha.

Por su parte, Nora CLICHEVSKY, en «Posibles políticas sobre tierra vacante: el caso de la ciudad de Rosario, Argentina», prosigue con el tratamiento de este asunto en números anteriores de CYTET para ocuparse ahora de una investigación que contribuye a identificar una metodología para la utilización de la tierra vacante en las ciudades/áreas metropolitanas latinoamericanas, con el objetivo de solucionar el acceso al suelo de la población pobre urbana que habita en asentamientos informales. Se utiliza como ejemplo la ciudad de Rosario, intentando aportar recomendaciones que puedan servir a los gobiernos locales, provinciales y nacionales de los países de la región, para la adopción de políticas relativas a la tierra vacante y los asentamientos informales. El caso de Rosario permite hacer algunas reflexiones generales sobre el tema de la utilización de la tierra vacante como facilitador de soluciones a la problemática de los asentamientos informales para realidades no sólo argentinas, sino también latinoamericanas. Es requisito previo realizar estudios con diagnósticos precisos de la realidad existente, de la accesibilidad relativa del suelo vacante disponible, de la situación ambiental de la tierra vacante y su aptitud para el desarrollo de actividades urbanas, fuera de toda vulnerabilidad ambiental, así como priorizar la utilización de la tierra con infraestructura, especialmente con red de agua potable y alcantarillado, y

realizar diagnósticos del funcionamiento de los mercados de tierra, legales e ilegales. Las políticas a adoptar para alcanzar los objetivos deseados requieren el establecimiento de medidas tributarias con equidad y un impuesto inmobiliario progresivo capaz de impulsar la colocación en el mercado del suelo que se encuentra vacío o subutilizado, muchas veces en localizaciones centrales, con infraestructura básica y cercana a equipamientos.

Este número 167 incorpora una nueva sección que lleva por título «**Experiencias**», y que se plantea con vocación de continuidad. Junto al contenido eminentemente científico de los artículos, se pretende con esta sección divulgar proyectos concretos, ya ejecutados o, en avanzado estado de realización, que incorporen elementos innovadores en materia de regeneración urbana integrada, de sostenibilidad territorial o urbana y gobernanza, etc. La idea del Comité de Redacción es que cada número contenga tres de estos proyectos, que a ser posible respondan a las tres escalas propias del perfil de CyTET, el edificio y la arquitectura, la ciudad y el territorio, y a contextos geográficos diferentes —también dentro de lo posible—: el español, el europeo y el latinoamericano. Desde este momento, la revista está abierta a la recepción de proyectos para su publicación en esta sección, que deberán ajustarse al formato que se propone en la presentación de la misma.

En esta primera edición de «Experiencias» se presentan los tres casos siguientes: *Physikerquartier* (Südstadt Leinefelde, Turingia, Alemania), un proyecto a escala de edificio y barrio; *la Transformación urbanística de la Gran Vía y la creación de la Plaza Europa*, proyecto de escala urbana; y *Biosfera urbana de Florianópolis. Un modo de hacer sustentable las ciudades*, a una escala entre la ciudad y el territorio.

En la **Crónica Jurídica**, el profesor Omar BOUZZA da cuenta de dos importantes leyes estatales, ambas de contenido ambiental, la *Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono*, que tiene por objeto incorporar al ordenamiento interno español las disposiciones contenidas en la homónima Directiva 2009/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, y la *Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino*, que establece el régimen jurídico que rige la adopción de las medidas necesarias para lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marino, a través de su planificación, conservación, protección y mejora. En su calidad de bien de dominio público, la Ley

## Presentación

tiene como finalidad asegurar un uso sostenible de los recursos del medio marino que tenga en consideración el interés general.

Junto a estas dos normas básicas, la crónica se ocupa de distintas leyes autonómicas en materia de prevención y calidad ambiental (*Ley 5/2010, de 23 de junio, de prevención y calidad ambiental de Extremadura*), contaminación lumínica (*Ley 15/2010, de 10 de diciembre, de Prevención de la Contaminación Lumínica y del Fomento del Ahorro y Eficiencia Energéticos Derivados de Instalaciones de Iluminación, de Castilla y León*), contaminación acústica (*Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de Contaminación Acústica de Aragón*), aguas (*Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía; Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de Aguas de Galicia; Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de aguas Canarias*), caza, pesca y

agricultura (*Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Caza de Extremadura*), transporte marítimo (*Ley 11/2010, de 2 de noviembre, de ordenación del transporte marítimo de las Islas Baleares*), instalaciones aeronáuticas (*Ley 3/2010, de 22 de junio, de Instalaciones aeronáuticas de la Comunidad de Madrid*) y vivienda (*Ley 9/2010, de 30 de agosto, de Derecho a la vivienda en Castilla y León*).

Concluye el número con los habituales apartados de Normativa Estatal y Autonómica, y la Sección de Libros y Revistas.

Rafael MATA OLMO  
Director de CyTET

Jorge OLCINA CANTOS  
Subdirector de CyTET

# Recuperación de los estudios del futuro a través de la prospectiva territorial

José Miguel FERNÁNDEZ GÜELL

Arquitecto-Urbanista. Profesor Titular del Departamento de Urbanística, Universidad Politécnica de Madrid

**RESUMEN:** En las últimas décadas, el urbanismo ha experimentado un progresivo alejamiento respecto a los estudios del futuro mientras que otras áreas de conocimiento han incorporado estas herramientas en sus prácticas habituales. En el presente artículo se explican las posibles causas de este alejamiento y se argumenta la conveniencia de recuperar dichos estudios e incorporarlos a los procesos de planificación urbana y territorial debido a la elevada complejidad e incertidumbre que caracteriza al contexto actual. A partir de estas premisas, se presenta la prospectiva territorial como un enfoque apropiado para reflexionar estratégicamente sobre el futuro en los territorios urbanos y, al mismo tiempo, como un instrumento capaz de reforzar los procesos de planificación. Seguidamente se describen los métodos que con mayor frecuencia emplea la prospectiva territorial y se evalúan críticamente sus capacidades analíticas y operativas. Asimismo, se muestran dos ejemplos recientes en los que se ha aplicado la prospectiva al conjunto del territorio europeo y a la ciudad de Burgos. Por último, se describen los retos que debe superar la prospectiva territorial para ser aceptada e incorporada plenamente en el ámbito del urbanismo y la ordenación del territorio.

**DESCRIPTORES:** Estudios del futuro. Prospectiva. Planificación estratégica de ciudades. Planificación urbana. Planificación metropolitana. Planificación territorial.

## 1. Pasado y presente de los estudios del futuro

### 1.1. Génesis histórica

La lucha por acotar la incertidumbre es tan vieja como la Humanidad. Desde el origen de los tiempos, el hombre se ha sen-

tido incómodo con la incertidumbre sobre su devenir y ha buscado diversas formas para conocer lo que le deparaba el futuro. Estas formas han variado según las épocas y las culturas. En la mayoría de las civilizaciones previas a la Edad Moderna solía producirse una interesante dicotomía funcional a la hora de abordar e interpretar el futuro. Por un lado, el pueblo llano creía que la predicción del futuro sólo

era posible mediante la intervención divina o satánica, razón por la cual las profecías quedaban en manos de los sacerdotes o hechiceros, y eran acatadas con resignado fatalismo. Por otro lado, los grandes pensadores y hombres de ciencia despreciaban las profecías, dedicando su tiempo a cuestiones más fructíferas como tratar de modelar el futuro posible. En esta línea cabe entender los modelos utópicos propuestos por Platón en su *República*, por San Agustín en su *Ciudad de Dios* y por Tomás Moro en su *Utopía*, en donde se realizaban planteamientos claramente voluntaristas sobre cómo debía organizarse la sociedad en el futuro.

Estos enfoques divergentes se mantuvieron con pocas alteraciones hasta que la Ilustración, primero, y la Revolución Industrial, después, abrieron amplias avenidas en el conocimiento científico. Así, la aceptación de las nuevas teorías científicas, y en particular de la teoría de la gravedad de *Newton*, llevó al marqués de *Laplace* a argumentar, a principios del siglo XIX, que el universo era completamente determinista. *Laplace* sugirió que debía existir un conjunto de leyes científicas que nos permitirían predecir todo lo que sucediera en el universo, siempre y cuando conociéramos perfectamente su estado en un instante de tiempo. El científico francés llegó a suponer que las leyes de la Física gobernaban todos los fenómenos, incluido el comportamiento humano.

La doctrina del determinismo científico constituyó el paradigma de la ciencia y la cultura hasta que en 1926 el científico alemán *Werner Heisenberg* formuló el principio de incertidumbre, que marcó el final del sueño determinista de *Laplace*. El mensaje era que si no somos capaces de medir el estado presente del universo, cómo vamos a predecir los acontecimientos futuros con exactitud. A partir de este momento, la mecánica cuántica se desarrolló basada en el principio de incertidumbre, es decir para cada observación se predecía un cierto número de resultados posibles y se fijaban las probabilidades de ocurrencia de cada uno de ellos. En esta teoría se fundamentan casi toda la ciencia y la tecnología contemporáneas.

Por tanto, las Ciencias Físicas fueron las pioneras en la utilización de técnicas de predicción, pero pronto fueron secundadas por algunas Ciencias Sociales, como la Econometría y la Demografía, que se habían preocupado por predecir los patrones sociales y económicos futuros. Igualmente, las Ciencias Empresariales comenzaron a desarrollar sus propios ins-

trumentos de previsión para simular la futura evolución de los mercados y las empresas.

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta principios de los años setenta del siglo pasado, los planificadores manejaron previsiones de futuro en un contexto socioeconómico lo suficientemente estable como para aventurar predicciones sin riesgo de cometer grandes equivocaciones. Sin embargo, a partir de los primeros años setenta, los signos de la situación social, económica y tecnológica se tornaron más difíciles de leer e interpretar. Aquellos escenarios de futuro, sustentados en curvas de regularidad relativamente predecibles y en modelos matemáticos manejables, se habían transformado en complicados algoritmos que dificultaban la elaboración de unas predicciones mínimamente fiables. De este modo, se empezó a utilizar una nueva jerga —predicciones fallidas, acontecimientos imprevistos, discontinuidades, etc.— que anunciaba el creciente desprestigio de los modelos matemáticos. Quizás, el error radicó en el inveterado optimismo mostrado por los profesionales de la segunda mitad del siglo XX hacia la inagotable capacidad de las nuevas tecnologías para desvelar los enigmas del futuro.

En suma, podemos afirmar que los escarceos del hombre contemporáneo para prever el futuro no han sido coronados por el éxito. Con mayor frecuencia de lo deseable y en todos los ámbitos de nuestras actividades vitales nos vemos sorprendidos por acontecimientos totalmente inesperados que rompen nuestras previsiones y planes más detallados. Muchas personas siguen pensando que es inútil oponerse a los avatares del destino, mientras que otros confían en acotar mejor la incertidumbre mediante planteamientos innovadores.

## 1.2. Principales escuelas de pensamiento contemporáneo

A pesar de la relativa juventud de los estudios del futuro, en el momento actual ya se diferencian una serie de escuelas de pensamiento, conceptuales y geográficas, que han realizado aportaciones significativas a esta disciplina (ver FIG. 1). Concretamente, interesa destacar tres escuelas: la estadounidense, la japonesa y la europea.

La previsión del futuro, tal y como la entendemos hoy en día, comenzó a desarrollarse en Estados Unidos a finales de la Segunda Gue-



a la prospectiva territorial, que a partir de las iniciativas pioneras de *Pierre Massé* y del organismo público DATAR (*Délégation d'Amenagement du Territoire et de l'Action Regionale*) ha logrado una creciente presencia en el país vecino tal y como lo atestiguan numerosos estudios urbanos y regionales así como los trabajos de *Fabienne Goux-Baudimont* sobre esta materia (GOUX-BAUDIMONT, 2001).

En torno a los años 80 surgió la previsión humana y social, que seguía la tradición humanista de los pioneros de la disciplina y cuyo máximo exponente ha sido *Eleonora Barbieri*. Este enfoque centra sus previsiones del futuro en temas educativos, sociodemográficos, socio culturales y relacionados con el conflicto social. El propósito central de la previsión humana y social es identificar actores, valores y objetivos para comprender las raíces de los conflictos y encontrar de forma creativa soluciones compartidas. Este enfoque ha tenido una mayor receptividad en los países en vías de desarrollo, concretamente en América Latina.

Desde mediados de los años noventa, el organismo europeo de referencia sobre estudios del futuro ha sido el *Institute for Prospective Technological Studies (IPTS)*, creado en 1994 y ubicado en Sevilla, cuyo propósito central ha sido proporcionar apoyo técnico a la Comisión Europea para la elaboración de políticas sobre tecnología, economía y sociedad. En el caso concreto de España, hay que significar la labor de la *Fundación OPTI*, organismo público dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo especializado en los estudios de prospectiva tecnológica industrial, aunque también ha abordado trabajos de tipo multisectorial.

Ya entrado el siglo XXI, los estudios sobre el futuro han proliferado por todo el mundo gracias a la creación de numerosos organismos públicos y semi-públicos encargados de realizar ejercicios de previsión y prospectiva. De hecho, raro es el país desarrollado que no cuenta con uno o varios observatorios dedicados a analizar las tendencias de futuro en áreas de conocimiento tan dispares como son la geopolítica, la tecnología, la economía, la sociedad y el medio ambiente. Asimismo, organismos supranacionales, como las *Naciones Unidas* y la *Comisión Europea*, o instituciones sin ánimo de lucro, como el *Millennium Project*, realizan con frecuencia ejercicios de prospectiva.

La última generación de estudios del futuro pretende promover la construcción colectiva del futuro mediante la incorporación de proce-

sos de aprendizaje y de respuesta social al cambio en los ejercicios de previsión (MEDINA & ORTEGÓN, 2006). Asimismo, existe una línea de pensamiento que trata de aplicar el pensamiento sistémico a la prospectiva con el fin de explicar el comportamiento futuro de sistemas y fenómenos complejos (SARITAS, 2004). En suma, todo parece indicar que los estudios del futuro gozan de buena salud y de creciente aceptación entre organismos públicos, empresas y grupos sociales, a excepción del ámbito urbanístico. Veamos cuáles son las causas principales de esta notoria excepción.

## 2. Alejamiento del urbanismo de los estudios del futuro

Desde sus orígenes en el siglo XIX y su completo desenvolvimiento a lo largo del siglo XX, una de las preocupaciones centrales de la planificación urbana y territorial ha sido prever el futuro y acotar la incertidumbre. De hecho, uno de los objetivos fundamentales de los planes urbanísticos ha sido tomar decisiones en el presente para guiar el desarrollo las actividades urbanas en el futuro y así mejorar las condiciones de vida en la ciudad. No olvidemos que en los albores del urbanismo, visionarios como *Daniel H. Burnham*, *Lewis Mumford* o *Le Corbusier* se esforzaron en escenificar con dibujos y palabras cómo serían las ciudades del futuro. Sin embargo, hoy en día quedan lejos los planes visionarios de antaño; de hecho, el futuro a largo plazo no parece suscitar la atención de los urbanistas contemporáneos. Para buscar la razón de este alejamiento hay que remontarse a unas cuantas décadas atrás.

Tal y como han descrito en numerosas ocasiones reconocidos investigadores de la historia del urbanismo (HALL, 1996, y TERÁN, 1996), a partir de los años 70 del siglo pasado, los profundos cambios sociales y económicos acaecidos en los territorios urbanos dieron lugar a graves errores en las predicciones urbanísticas. Estos errores pusieron de manifiesto las limitaciones del urbanismo científico y tecnológico para comprender y anticipar con fiabilidad las transformaciones que estaban experimentando las sociedades urbanas. Así, los continuos incumplimientos en las predicciones desacreditaron a los analistas urbanos y pusieron en cuarentena a los modelos matemáticos. A raíz de esta crisis, prevaleció la opinión de que resultaba imposible explicar fenómenos urbanos complejos mediante leyes científicas y patrones regulares.

En los años 90, la situación se agravó debido a los cambios profundos en las estructuras sociodemográficas, a los rápidos avances en el proceso de globalización, a la aparición de tecnologías disruptivas y al establecimiento de nuevos modelos político-administrativos en los territorios urbanos. Aparte de sus dimensiones, el mayor problema fue que los nuevos cambios ocurrían con gran rapidez, eran difíciles de asimilar por los grupos sociales y mostraban comportamientos no lineales. Todo lo cual dificultaba la previsión de futuro, provocaba que los paradigmas históricos quedaran obsoletos y que el analista urbano perdiera los marcos de referencia tradicionales. Confrontado con esta situación, el urbanista sufrió serias dificultades para predecir el futuro y terminó reconociendo su impotencia para realizar previsiones fiables.

En los últimos años, investigadores como ISSERMAN (1985) y WACHS (2001) han denunciado el olvido que sufren los estudios del futuro en el campo de la planificación urbana, al tiempo que han aportado razones para explicar este alejamiento. La cuestión clave es ¿por qué los urbanistas contemporáneos no piensan más acerca del futuro en términos visionarios? Cinco argumentos, basados en las aportaciones de *Isserman* y *Wachs* y ajustados a la realidad española, intentan dar respuesta a esta pregunta.

Una primera razón se refiere a la evolución que han experimentado los enfoques profesionales que dominan la planificación urbana. Tras la Segunda Guerra Mundial el control de la planificación urbana pasó de las manos de los arquitectos y diseñadores espaciales a los científicos sociales e ingenieros, que fundamentaron su labor en el pensamiento analítico. En este contexto, el futuro ya no era configurado mediante visiones, sino que se empleaban predicciones cuantitativas a partir de bases de datos, modelos matemáticos y algoritmos. Por tanto, una predicción no constituía una visión del futuro, sino que más bien se convertía en una simple proyección de tendencias históricas que daba lugar a una imagen tecnocrática del futuro.

La segunda razón radica en que los planes urbanísticos han pasado de centrarse en productos finales a focalizarse en procesos operativos de tipo continuo. Concretamente, los modernos enfoques de planificación colaborativa entre agentes públicos y privados han sustituido al antiguo paradigma de los planes basados en visiones y predicciones técnicas. Así, hoy en día prevalece la preocupación por es-

tablecer la legitimidad del proceso de planificación mediante la formulación de múltiples visiones en lugar de perseguir con decisión alguna de ellas en particular.

La tercera razón se centra en argumentos ideológicos. El modelo neoliberal imperante desde finales de los años 70 ha restringido la intervención pública en muchas esferas de la vida social y económica, propiciando recortes presupuestarios de los organismos públicos que han debilitado el proceso de planificación. Esta situación ha supuesto el aumento de la presión de las necesidades de corto plazo sobre las visiones a largo plazo, lo que ha cercenado la reflexión de futuro entre los planificadores urbanos. En pocas palabras, puede afirmarse que la escena urbanística actual está dominada por el cortoplacismo y el pragmatismo.

En cuarto lugar, persiste una falta de confianza generalizada en las herramientas de previsión y en los planificadores para reflexionar de forma plausible sobre el futuro y sus posibles implicaciones. Para el mundo urbanístico contemporáneo, una predicción es correcta siempre y cuando incorpore modelos matemáticos sencillos y comprensibles, que contengan verdades empíricas, en lugar de valores e ideales subjetivos sobre el futuro. Este pragmatismo tecnocrático se ha visto reforzado por los avances producidos en los sistemas de información geográfica, en los modelos de ordenador y en los métodos estadísticos. A pesar de que la sofisticación de las técnicas cuantitativas es más aparente que real, la opinión predominante es que estas técnicas aportan valor añadido al analista urbano, proporcionan un aura de complejidad científica a las predicciones y otorgan autoridad a las decisiones políticas (WACHS, 2001).

Existe una quinta razón, propia del contexto español, relativa a la omnipresencia del marco regulador, la especulación y la intervención política en el proceso urbanizador. Obviamente, en un contexto en el cual el marco jurídico es rígido y excesivamente regulador, en el cual los agentes inmobiliarios especulan descaradamente y en el cual muchos políticos toman decisiones de forma opaca y arbitraria, resulta complicado generar visiones de futuro con el concurso de un amplio número de agentes locales y de la base ciudadana. Es probable que la excesiva «judicialización» del urbanismo español haya convertido el planeamiento urbano en una práctica más orientada a la protección de derechos adquiridos que a una reflexión estra-

tégica sobre el desarrollo futuro de los territorios urbanos. En cualquier caso y sin ánimo de entrar en este debate, parece evidente que la situación española actual no es propicia a desplegar una planificación territorial comprometida y reflexiva que haga uso de los estudios del futuro.

Aunque de naturaleza muy diversa, estas razones explican la poca atención que los urbanistas han prestado en los últimos años a revisar y reinventar los métodos para estudiar y prever el futuro. Todo parece indicar que la complejidad, la incertidumbre y el debate social inherentes al urbanismo contemporáneo han dificultado la puesta en práctica de métodos efectivos de previsión de futuro. Ahora bien, también parece que la planificación urbana ha sacrificado voluntariamente su rol visionario e idealista, y ha abandonado su responsabilidad de ser la fuente de inspiración e ideas acerca de lo que puede y debe hacerse en la ciudad (ISSERMAN, 1985). Siendo ésta la situación actual, se plantea la siguiente cuestión, ¿resultaría conveniente y viable recuperar los estudios del futuro en el urbanismo?

### 3. Razón y conveniencia de prever el futuro de las ciudades

Hay razones de peso que aconsejan recuperar los estudios del futuro en los procesos de planificación urbana. Concretamente, las condiciones de complejidad y turbulencia, que caracterizan a muchas de las ciudades contemporáneas, justifican por sí solas el abordaje de estos estudios. Si además se produce la conjunción temporal y espacial de los fenómenos de complejidad y turbulencia, entonces el nivel de incertidumbre se eleva de forma exponencial.

#### 3.1. La complejidad de las ciudades

Uno de los principales retos que afrontan las ciudades de cierta dimensión es el elevado nivel de complejidad de los procesos urbanos que tienen lugar dentro de sus límites y en su área de influencia más próxima. Este atributo ha constituido un handicap histórico que recurrentemente dificulta las tareas de análisis y la acertada formulación de políticas. Raro es el analista que no se siente absolutamente desbordado por la multiplicidad y multidimensionalidad de los problemas urbanos que generan las economías de aglomeración de las grandes ciudades.

Hay una serie de criterios que caracterizan a los sistemas complejos y que son perfectamente visibles en las ciudades de tamaño grande y mediano (KAUFFMAN, 1995, y CAMAGNI, 2003):

1. Un sistema complejo no puede entenderse a través del análisis de las características individuales de sus unidades, ya que sus interacciones son tales que le confieren una dinámica de conjunto.
2. Los sistemas complejos presentan, en general, dinámicas no lineales, caracterizadas por aceleraciones e inhibiciones, por procesos explosivos o implosivos, por oscilaciones regulares o caóticas, en cualquier caso, difícilmente previsibles.
3. Los sistemas complejos son capaces de transformarse y transformar su entorno creando estructuras altamente organizadas. Esta capacidad de transformación les permite adaptarse a los cambios que se producen en su entorno.
4. La adaptación requiere la existencia de variedad en el sistema; así, los sistemas económicos son tanto más resistentes cuanto más sectores productivos distintos integran.
5. Los sistemas complejos se transforman de modo no completamente predecible ya que la incertidumbre forma parte esencial de dichos sistemas; de hecho, los sistemas complejos evolucionan en la frontera del caos.

En conclusión, la complejidad es un fenómeno inherente a las ciudades, que conviene no obviar ni simplificar en exceso, sino que debe analizarse y entenderse hasta donde sea posible. El estudio de la complejidad puede facilitar una visión del sistema funcional urbano más informada y evolutiva en el tiempo, que ayude a trazar previsiones de futuro.

#### 3.2. La turbulencia en la dinámica urbana

A la complejidad que presenta una ciudad hay que añadir el fenómeno de turbulencia que se detecta en la dinámica de muchos sistemas urbanos. La turbulencia puede considerarse como un estado del entorno al sistema funcional estudiado cuyo índice de cambio sobrepasa nuestra capacidad de comprensión analítica. La turbulencia da lugar a niveles de inestabilidad, incertidumbre y conflicto, que generan rupturas no previstas en el paradigma existente. Por tanto, turbulencia es sinónimo de discontinuidad, concepto opuesto al de estabilidad.

El investigador norteamericano MICHAEL (1973) distinguió en la complejidad de un sistema funcional dos tipos de estados (ver FIG. 2). Por un lado, existe la denominada *complejidad regulable*, que presenta una cierta regularidad y continuidad en las variables; consecuentemente, este tipo de complejidad tiene su estabilidad y es posible prever su evolución. Por otro lado, existe la *complejidad turbulenta*, que tiene lugar cuando no podemos encontrar en ella reglas, ni continuidad, ni estabilidad y, por lo tanto, no podemos efectuar previsiones.

Los estados de turbulencia pueden producirse a partir de la emergencia de nuevas teorías científicas, la instauración de nuevos paradigmas económicos, el desarrollo de nuevas pautas de comportamiento social o la aparición de nuevos estilos de expresión y comunicación. En una situación de turbulencia no existe la posibilidad de administrar ni modificar las transformaciones; lo más que podemos hacer es aprender a vivir en el interior de ella y a comprenderla. En suma, la turbulencia incrementa de forma sustancial la incertidumbre de las previsiones territoriales y dificulta la labor del planificador.

### 3.3. Conveniencia de abordar los estudios del futuro

Así pues, una primera razón justificativa del uso de los estudios del futuro es que complejidad y turbulencia por separado aumentan la incertidumbre y complican las previsiones. Si además, como ocurre actualmente, se produce la conjunción de complejidad y turbulencia, entonces se justifica adicionalmente la necesidad de prever el futuro para tratar de gestionar un nivel de incertidumbre muy elevado.

En segundo lugar, tal y como expone COLE (2001), existe una simbiosis esencial entre planificación y estudios del futuro. El plan es el vehículo a través del cual los estudios del futuro se manifiestan en la realidad social y espacial, y también constituye el medio gracias al cual los estudios del futuro quedan anclados a problemas reales y no derivan en fantasías. Los estudios del futuro se centran en el largo plazo e intentan proporcionar una amplia diversidad de visiones y alternativas, que pueden contribuir a lograr un plan urbano más holístico e imaginativo.

En tercer lugar, existe una estrecha relación, incluso de refuerzo mutuo, entre los estudios del futuro y la planificación estratégica de ciudades, que surgió en los años ochenta del siglo pasado. La planificación estratégica puede definirse como un proceso sistemático, creativo y participativo, que sienta las bases para una acción integrada a largo plazo, que define el futuro modelo de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar ese modelo, que establece un proceso continuo de toma de decisiones y que involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso (FERNÁNDEZ GÜELL, 2006). Por tanto, en esta definición se observa una clara referencia a la necesidad de formular un modelo de desarrollo futuro para la ciudad, cuyas visiones estratégicas debieran estar soportadas en los correspondientes estudios del futuro.

En suma, parecen existir argumentos de peso para que los estudios del futuro ocupen un lugar relevante en los procesos de planificación tradicionales así como en los nuevos procesos que están cobrando un creciente protagonismo en el ámbito urbano y territorial. Ahora bien, ¿existen evidencias de qué los estudios del futuro hayan encontrado una forma viable de

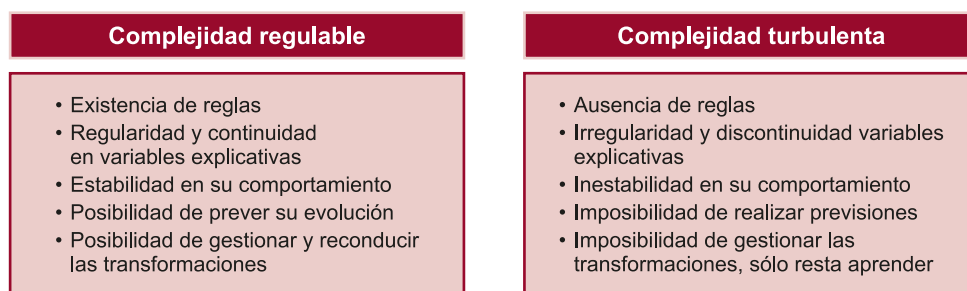


FIG. 2/ Estados de la complejidad

Fuente: MICHAEL (1973) y elaboración propia.

acoplarse con éxito a las necesidades de la planificación urbana y territorial? La respuesta a esta pregunta puede ser afirmativa y lleva el nombre de prospectiva territorial.

#### 4. Un enfoque innovador: la prospectiva territorial

##### 4.1. Antecedentes y definición

En los últimos años, el término prospectiva —*foresight* en inglés y *prospective* en francés— ha comenzado a utilizarse ampliamente en diversos campos del conocimiento para describir una serie de enfoques e instrumentos que intentan mejorar la capacidad de decisión de los agentes públicos y privados para afrontar los retos que depara el futuro. De acuerdo con publicaciones recientes (FOREN, 2001; GAVIGAN & SCAPOLLO, 2001), la **prospectiva** puede definirse como un proceso sistemático, participativo, generador de conocimiento sobre el futuro y creador de visiones a largo-medio plazo, dirigido a apoyar la toma de decisiones presente y a movilizar acciones conjuntas. Así, la prospectiva no sólo produce estudios sobre el futuro, sino que también moviliza a los agentes clave del cambio y establece redes de expertos con el propósito de formular visiones estratégicas y de configurar una inteligencia anticipadora.

Llegados a este punto, conviene diferenciar entre los términos pronóstico y prospectiva.

1. **Pronóstico** (*forecasting*) visualiza el futuro como un único proceso evolutivo de tipo lineal basado en experiencias pasadas. Genera enunciados de futuro condicionados por premisas de partida, por lo que el futuro trazado es claramente determinista. Utiliza métodos cuantitativos e indicadores objetivos. Se aplica habitualmente para realizar previsiones en los campos técnicos y tecnológicos.
2. **Prospectiva** (*foresight*) contempla el futuro como una visión compleja, incierta, múltiple y no lineal. Considera que el futuro es fruto de un proceso de construcción histórico y participativo, basado en la voluntad de los actores sociales, por lo que el futuro es abierto y no está determinado de antemano. Emplea métodos cualitativos e indicadores subjetivos. Se aplica en el ámbito de las ciencias sociales.

Los métodos de prospectiva no son «nuevos» en sentido estricto ya que se han prac-

ticado y desarrollado durante varias décadas, ni tampoco pretenden sustituir a las formas más tradicionales de previsión. Aunque los estudios de prospectiva comenzaron a emplearse en los campos militar, científico y tecnológico, hoy en día se utilizan para prever todo tipo de cambios económicos, sociales, ambientales y políticos que afectan a nuestra sociedad. La gran ventaja de los métodos prospectivos es que son capaces de capturar con agilidad las transformaciones del entorno, mientras que los sistemas tradicionales de previsión dependen de la existencia de largos períodos de estabilidad relativa. En suma, la prospectiva puede aplicarse a cualquier área de conocimiento donde se produzcan cambios significativos a largo plazo y en donde sea necesario evaluar las posibles alternativas del futuro.

Entre sus diversas aplicaciones temáticas, interesa centrarse en la denominada **prospectiva territorial**, que puede definirse como «una tentativa sistemática para observar a largo plazo el futuro de la ciencia, la tecnología, la economía y la sociedad con el propósito de identificar las tendencias emergentes, que previsiblemente producirán las mayores transformaciones en la ciudad y en el territorio, y a partir de las cuales se formulará una visión del futuro modelo territorial compartida con el mayor número de agentes sociales» (FERNÁNDEZ GÜELL, 2006).

El concepto de prospectiva territorial comprende cinco elementos que la caracterizan y la diferencian en el ámbito de los estudios del futuro (ver FIG. 3):

- **Anticipación.** Realización de previsiones de futuro sobre tendencias a largo plazo de índole social, económico y tecnológico. La prospectiva anticipa los cambios.
- **Visión.** Formulación de visiones estratégicas territoriales que guíen el dictado de políticas y la elaboración de planes de desarrollo con una perspectiva de largo plazo. La prospectiva tiene naturaleza estratégica.
- **Acción.** Basado en las previsiones del futuro, logro de compromisos para tomar decisiones y poner en marcha acciones. La prospectiva está orientada a la acción.
- **Participación.** Empleo de métodos interactivos y participativos que involucren a una gran variedad de expertos en diferentes áreas de conocimiento y de *stakeholders* territoriales. La prospectiva se fundamenta en los procesos participativos.
- **Redes.** Constitución de nuevas redes sociales en el territorio, que estimulen una intensa



FIG. 3/ Atributos de la prospectiva territorial

Fuente: Elaboración propia.

comunicación entre organismos públicos, instituciones sociales, empresarios e investigadores. La prospectiva promueve el proceso de aprendizaje colectivo.

Expresada en estos términos, la prospectiva constituye una disciplina idónea para el análisis de sistemas sociales, dado que permite conocer mejor la situación presente, identificar tendencias futuras y analizar el impacto del desarrollo en los territorios urbanos (MEDINA & ORTEGÓN, 2006). La prospectiva territorial resulta atractiva para todos aquellos procesos de planificación urbana y territorial de tipo colaborativo, que persigan la formulación de visiones estratégicas de largo plazo y estén interesados en fortalecer el capital social de una comunidad. De esta forma, la prospectiva territorial se configura como un potente instrumento hacedor de políticas, más orientado al proceso que al producto, que reconoce la complejidad del fenómeno urbano-territorial y que se fundamenta en un proceso continuo de innovación y aprendizaje.

#### 4.2. Beneficios y limitaciones

Como en todo instrumento de planificación de carácter innovador, conviene valorar las posibles ventajas e inconvenientes de la prospectiva territorial antes de abordar su realización. Entre los **beneficios** más tangibles cabe destacar los siguientes:

- Sistematiza el debate sobre las perspectivas futuras y los deseos de desarrollo socioeconómico que ostentan una gran variedad de actores en un territorio.
- Construye visiones de futuros plausibles y coherentes.

- Ayuda a formular estrategias territoriales viables e innovadoras, capaces de conciliar los puntos de vista de un amplio grupo de agentes territoriales.
- Establece prioridades en las iniciativas públicas y privadas de cara al futuro.
- Forma redes de expertos para intercambiar experiencias sobre el tema estudiado.
- Difunde el conocimiento derivado del ejercicio de prospectiva entre los principales actores territoriales y los responsables de las decisiones políticas.

Frente a los procesos de planificación tradicionales, que suelen tener un alcance sectorial y limitado para abordar de forma integral los retos de futuro, la prospectiva territorial se fundamenta en métodos participativos en los que se comparte el conocimiento de los actores públicos y privados para construir la visión futura de un territorio. Así, la prospectiva sirve de complemento a los procesos de planificación establecidos, añadiéndoles nuevos elementos y valores, fortaleciendo a los actores locales y dotando de legitimidad a las estrategias territoriales.

Aparte de los beneficios ya mencionados, la prospectiva territorial tiene claras **limitaciones**. En primer lugar, no puede abordar ni resolver todos los problemas sociales, económicos, ambientales y políticos que tiene un territorio. En segundo lugar, no puede imponer consensos allí donde existen profundos desacuerdos entre los principales actores de un territorio. En tercer lugar, no constituye un remedio rápido para resolver problemas urgentes, sino que exige la realización de largos análisis y el establecimiento de redes de expertos que no logran resultados inmediatos. Finalmente, la prospectiva demanda ciertas

políticas que pueden ser difíciles de implantar en instituciones territoriales emergentes y con escasas competencias.

En suma, la prospectiva territorial trata de resolver o encauzar de forma pluridisciplinar cuestiones complejas que han madurado a lo largo de muchos años y cuyo abordaje requiere un cuantioso trabajo para mentalizar a la sociedad sobre el cambio necesario de cara al futuro. Esta rama de la prospectiva resulta particularmente bien adaptada para abordar temas muy actuales, como son la competitividad territorial, el desarrollo sostenible, la gobernanza urbana o el capital social.

## 5. Métodos de prospectiva

La creciente atención y receptividad social hacia los estudios del futuro no hubiera sido posible si esta no hubiera estado antecedida por el desarrollo sustancial de los instrumentos de análisis, predicción y proyección. En el pasado reciente, existían serias dificultades para discernir entre lo que eran aproximaciones rigurosas al estudio del futuro y lo que eran ejercicios de mera ciencia ficción ante la ausencia de herramientas adecuadas. Por el contrario hoy en día, esta capacidad de discernimiento ha aumentado notablemente gracias a que se dispone de un amplio abanico de métodos y

técnicas que permiten realizar estudios del futuro con suficiente rigurosidad en prácticamente todos los campos del conocimiento.

### 5.1. Clasificación de los métodos

Hay diversas formas de clasificar los métodos de previsión de futuro (ARMSTRONG, 2001; BARBIERI, 1993; BAS, 1999; JANTSCH, 1967). Estos métodos pueden clasificarse según criterios lógicos o de causalidad, el punto de partida de la previsión, la fuente de conocimiento o el proceso participativo. Ahora bien, con fines didácticos resulta particularmente clara y útil la clasificación según la naturaleza de los métodos, que se expone a continuación. Conviene advertir que los métodos incluidos en la figura adjunta (ver FIG. 4) no constituyen en absoluto una relación exhaustiva, sino simplemente una muestra representativa de las herramientas de previsión más utilizadas hoy en día.

**a) Métodos cuantitativos.** Las previsiones de futuro de tipo cuantitativo se basan en un tratamiento matemático y estadístico de los datos de partida, por lo que requieren información numérica sobre el presente y el pasado. Normalmente, utilizan algoritmos de mayor o menor complejidad para obtener los resultados deseados. En este grupo se asimilan los términos cuantitativo y objetivo.



FIG. 4/ Clasificación de los métodos de previsión del futuro

Fuente: Elaboración propia.

Las principales **ventajas** de los métodos cuantitativos son las siguientes:

1. Manipular la información de forma consistente y reproducible, combinar figuras y comparar datos, dotando de mayor precisión a las previsiones.
2. Examinar los cambios de ratios y escalas de los fenómenos analizados.
3. Organizar los datos de forma sistemática para extrapolar tendencias.
4. Comparar la escala de los fenómenos estudiados bajo diversas circunstancias.
5. Representar los resultados en forma de tablas, gráficos y diagramas, facilitando así su comunicación.

En cuanto a sus **limitaciones**, los métodos cuantitativos presentan las siguientes:

1. Escasa consideración de las variables sociales, culturales y políticas.
2. Ciertos fenómenos son difíciles de cuantificar.
3. Los elementos cuantificables de un fenómeno no tienen porque explicar la totalidad de dicho fenómeno.
4. No todo el mundo está cómodo trabajando con información estadística.
5. los datos de buena calidad no siempre están disponibles o no están actualizados.
6. Algunos métodos son muy complejos de manejar.

Los métodos cuantitativos son particularmente efectivos cuando hay una asunción de continuidad pasado-presente-futuro; hay información disponible sobre el presente y el pasado; la información está cuantificada en datos numéricos; y se analizan los cambios a corto-medio plazo. Cuando los métodos cuantitativos tratan de explicar fenómenos muy complejos con un número muy reducido de variables, entonces aparecen excesivamente simplistas y deterministas.

**b) Métodos cualitativos.** En los métodos cualitativos, las previsiones de futuro se basan en intuiciones, conjeturas y opiniones de personas, que poseen información previa sobre una cuestión determinada y que aportan una cierta dosis de subjetividad en la previsión. En este grupo se emparejan los términos cualitativo y subjetivo.

Las **ventajas** más notables de los métodos cualitativos son las siguientes:

1. Abordan adecuadamente los temas complejos e inciertos.

2. Estimulan el pensamiento y la reflexión creativa con el concurso de expertos.
3. No requieren indicadores cuantitativos.
4. Resultan apropiados cuando no hay datos pasados o presentes o cuando, a pesar de contar con datos históricos, se están produciendo cambios muy relevantes en las condiciones del entorno que invalidan la utilización de series temporales.

Respecto a sus **limitaciones**, los métodos cualitativos presentan las siguientes:

1. Adolecen de imprecisión a la hora de esbozar el futuro al no cuantificar las implicaciones de las visiones o los escenarios.
2. Pueden generar imágenes del futuro excesivamente visionarias.
3. La calidad de los análisis depende en gran medida de la sabiduría de los expertos consultados.
4. Requieren de técnicas complementarias para recoger información y para cuantificar las previsiones.
5. No son útiles para programar acciones a corto plazo.

Este tipo de métodos son apropiados para estudiar cambios estructurales de medio-largo plazo que producen discontinuidades en los patrones de desarrollo y para escenificar visiones de futuro que no pueden soportarse con datos estadísticos presentes o pasados. Si los métodos cuantitativos no están soportados por el rigor de algunas fuentes secundarias, entonces aparecen imprecisos y borrosos.

Durante muchos años, los enfoques cualitativos han ido por detrás de los cuantitativos, pero recientemente, gracias a los avances en las tecnologías de información, se han mejorado notablemente los procesos de captura, análisis y procesamiento de los datos cualitativos. Sin embargo, se ha avanzado todavía poco en el desarrollo de enfoques metodológicos que fusionen y combinen instrumentos cuantitativos con cualitativos.

**c) Instrumentos complementarios.** Aparte de los métodos de previsión formales ya descritos, existen una serie de instrumentos que complementan a los anteriores, pero que no constituyen herramientas de previsión propiamente dichas. Estos instrumentos ayudan a identificar y evaluar tendencias de futuro, a analizar fenómenos complejos y a facilitar el trabajo en grupo de expertos de diversas procedencias. En definitiva, se trata de instrumentos que facilitan los análisis.

### 5.2. Elección del método más apropiado

Una vez conocido el amplio abanico existente de métodos de previsión del futuro que están disponibles para su uso por el planificador urbano, surge la necesidad de elegir el más adecuado para cubrir las demandas específicas de un ejercicio de prospectiva. Así pues, antes de proceder a esta elección es recomendable fijar las dimensiones del estudio de prospectiva territorial que va a realizarse (ver FIG. 5).

Estas dimensiones condicionan obviamente la elección del método ya que entrañan diferentes niveles de complejidad en su ejecución. Por ejemplo, no es lo mismo elaborar un ejercicio de prospectiva dirigido a prever la evolución futura de una cuestión sectorial en un municipio de tamaño intermedio y con un pequeño grupo de expertos (nivel de complejidad bajo), que hacerlo para determinar las estrategias de desarrollo futuro de una extensa región urbana y con un amplio proceso participativo (nivel de complejidad alto). En otras palabras, a mayor alcance temático y espacial, a mayor horizonte temporal, a mayor precisión en las predicciones y a mayor necesidad de involucración de actores territoriales, la complejidad del método aumentará.

Por tanto, en función de las dimensiones del ejercicio de prospectiva, se elegirá el método que satisfice adecuadamente dichos requisitos y se podrán estimar los esfuerzos requeridos en términos de tiempo, coste y personal especializado. En general, existe una correlación alta entre el nivel de sofisticación técnica del método y su duración temporal y coste económico.

### 6. Evaluación de los métodos de prospectiva territorial

Sin ánimo de ser exhaustivos, a continuación se describen los métodos de previsión del futuro más utilizados actualmente en los ejercicios de prospectiva territorial junto con una evaluación crítica de sus capacidades instrumentales. Sin despreciar las cualidades de los métodos cuantitativos, se ha centrado la atención en los cualitativos por ofrecer estos mayores prestaciones a la hora de realizar previsiones en un contexto muy complejo y con elevada incertidumbre, como es el caso de la mayoría de los territorios urbanos (ver FIG. 6).

- **Análisis de tendencias (*trend analysis*).** Este método identifica y evalúa tendencias actuales que previsiblemente se mantendrán en el futuro con escasas variaciones. Las tenden-

FIG. 5/ Elección del método de prospectiva territorial

Dimensiones del estudio	Nivel de complejidad del estudio		
	Baja	Media	Alta
Propósito general	Informativo	Acción	Estrategia
Objetivos técnico	Extrapolación de tendencias	Elaboración de visión normativa	Diseño de futuros alternativos
Alcance temático	Tema único	Temas múltiples	Temática amplia de carácter integral
Alcance espacial	Local	Regional	Nacional/global
Horizonte temporal	Corto plazo (1-5 años)	Medio plazo (5-10 años)	Largo plazo (+15 años)
Precisión del estudio	Baja	Media	Alta
Destinatarios	Grupo restringido	Agentes locales	Población total
Proceso participativo	Focalización en expertos	Dirigido a los agentes territoriales	Abierto a la base ciudadana
Duración requerida	Días	Meses	Años

Fuente: Elaboración propia

cias pueden expresarse como correlaciones estadísticas entre variables, representadas por curvas lineales, exponenciales o logísticas. El análisis de tendencias mediante modelos matemáticos es una de las técnicas preferidas por los técnicos. Este método suele anteceder y alimentar el diseño de escenarios. La ventaja más relevante de este método es su sencillez para describir y valorar los cambios venideros así como la amplia disponibilidad de fuentes secundarias que documentan tendencias de cambio. Si se dispone de datos históricos fiables, este análisis resulta muy útil para realizar proyecciones. Su principal desventaja radica que no contempla discontinuidades en las series históricas y que desincentiva la búsqueda de las causas motoras del cambio.

- **Encuestas y entrevistas a expertos (expert survey).** El objetivo de este método es recabar de forma individual las opiniones de un grupo de expertos sobre el tema objeto de la previsión mediante encuestas electrónicas o entrevistas presenciales. Posteriormente estas opiniones se integran y se elabora una

visión de futuro. Este método resulta particularmente apropiado para prever acontecimientos futuros en temas muy específicos y de cierta complejidad así como para contrastar la formulación de políticas urbanas y territoriales.

Las principales ventajas de este método es que resulta relativamente sencilla su ejecución y que otorga mucha flexibilidad al analista, sobre todo con la opción de entrevistas. Por contra, es un método poco participativo ya que los expertos no son informados sobre la opinión del resto y tampoco pueden debatir entre sí.

- **Paneles de expertos (expert panels o focus groups).** Una forma de superar las desventajas del método anterior es organizar los llamados paneles de expertos. Este método se basa en las discusiones en tiempo real efectuadas por un grupo de expertos, en las cuales se formulan previsiones con cierto nivel de consenso entre los integrantes del mismo. Tanto esta técnica como la anterior suelen ser las favoritas de los agentes sociales y económicos de un territorio.

FIG. 6/ Evaluación crítica de los métodos de prospectiva

Métodos	Ventajas	Desventajas
Análisis de tendencias	Sencillez de uso, fácil acceso a fuentes secundarias y precisión a corto plazo	Vulnerable a discontinuidades e imprecisa en proyecciones largo plazo
Encuestas a expertos	Ejecución sencilla y flexible. Posibilidad de profundizar en análisis	Poco participativo y ausencia de contrastes cruzados
Paneles de expertos	Compilación de información relevante y contraste de hipótesis	Riesgos en la selección y gestión de los panelistas
Método Delphi	Realización de previsiones a largo plazo sobre temas poco documentados	Duración larga y logística complicada
Diseño de escenarios	Muy creativo y capaz de proporcionar un abanico de futuros alternativos	Difícil ejecución y riesgo de caer en escenarios obvios o poco plausibles
Visiones de futuro	Muy creativo y flexible	Riesgos de caer en lo trivial y en excesivo voluntarismo
Árboles de relevancia	General una visión orgánica, sistemática y holística de un sistema territorial	Excesivas simplificaciones o demasiados detalles que difuminan la imagen general
Impactos cruzados	Percibe dinámicas complejas y cadenas de causalidades	Dificultad para determinar las múltiples relaciones causales territoriales
Hoja de ruta	Ejecución sencilla y estructurada. Guía la implantación de una visión	Sujeto al compromiso de los agentes. Vulnerable a los cambios imprevistos

Fuente: Elaboración propia

Los paneles son particularmente adecuados para recoger y contrastar información relevante, para discutir hipótesis y para formular visiones de futuro. Los principales problemas pueden surgir en la selección de los panelistas, en la falta de motivación de los participantes, en el dominio de fuertes personalidades y en la escasa representatividad de los expertos elegidos.

- **Método Delphi (*Delphi survey*).** DALKEY & HELMER (1963) cuentan que la primera aplicación del Método Delphi tuvo lugar en la década de los años 50 para recabar la opinión de un panel de expertos sobre las posibilidades de defensa ante una guerra nuclear. Desde entonces, este método se ha venido aplicando con éxito en casi todas las áreas de conocimiento. Su objetivo central es extraer la opinión de expertos sobre un tema de futuro determinado y lograr el mayor consenso entre los expertos. El procedimiento operativo consiste en configurar un panel de expertos sin comunicación directa entre ellos, a los cuales se les pide contestar un cuestionario. Las respuestas obtenidas son tabuladas y utilizadas para preparar un segundo cuestionario, que contiene la información y las opiniones vertidas por el conjunto del grupo. A cada miembro del panel se le pide que reconsidere sus respuestas previas a la luz de los resultados aportados por el grupo en la primera ronda. Este proceso continúa iterativamente hasta que se alcanza un cierto grado de consenso.

Este método resulta particularmente útil para realizar previsiones a largo plazo en aquellos campos donde no tiene sentido la extrapolación de tendencias y donde no existen suficientes evidencias para aplicar modelos cuantitativos. Asimismo, la encuesta Delphi constituye una valiosa herramienta de comunicación para intercambiar opiniones sobre un tema determinado.

En cuanto a desventajas, los estudios Delphi resultan difíciles de realizar bien (elección de participantes y redacción del cuestionario) y consumen mucho tiempo (una ronda conlleva fácilmente 3 semanas). Asimismo, algunos participantes pueden retirarse antes de terminar el proceso por falta de incentivos. Finalmente, los resultados reflejan las opiniones de un grupo restringido de expertos, lo cual puede restar representatividad al estudio y obviar importantes fuentes de conocimiento.

- **Diseño de escenarios (*scenario design*).** Empleado durante casi cincuenta años, este método ha sido documentado extensamente por varios autores (GODET, 2001; HEIJDEN,

1996; SCHWARTZ, 1991). Desde un punto de vista académico, los escenarios pueden definirse como instrumentos para ordenar las percepciones acerca de los entornos futuros alternativos en los que puede operar y desenvolverse el sistema funcional analizado (FERNÁNDEZ GÜELL, 2004). En otras palabras, los escenarios constituyen una herramienta que nos ayuda a observar con perspectiva en un mundo de gran incertidumbre. Esta técnica de prospectiva es eminentemente cualitativa, combina el análisis intuitivo y racional, y usualmente requiere la colaboración de un grupo de expertos.

Para la mayoría de los futurólogos, el diseño de escenarios es el producto arquetípico de los estudios del futuro porque es intensamente creativo y capaz de manejar elevadas dosis de incertidumbre. Sin embargo, este es uno de los métodos de prospectiva más sofisticados y difíciles de llevar a la práctica por la libertad de opciones que ofrece al analista. En términos generales, la aplicación de los escenarios es particularmente apropiada cuando existe un elevado número de factores a considerar en la previsión de futuro y cuando el nivel de incertidumbre es elevado. Respecto a su aplicación al ámbito del urbanismo, este método resulta atractivo y efectivo para formular y debatir visiones territoriales alternativas. Las principales desventajas de esta técnica son la dificultad para manejar múltiples imágenes del futuro así como la excesiva generalidad y la falta de cuantificación de algunos escenarios que puede dificultar su operatividad.

- **Visión de futuro (*visioning*).** Una visión constituye una imagen del futuro territorial compartida por un grupo de agentes públicos y privados con intereses en el territorio analizado (*stakeholders*). El propósito de este método es establecer un proceso capaz de crear una visión del futuro lo suficientemente real y motivadora, que aúne las aspiraciones de los agentes territoriales y guíe sus esfuerzos en la consecución de unas determinadas estrategias de desarrollo. Por tanto, este método requiere la acertada identificación de los valores de un amplio colectivo social para posteriormente proyectarlos en el futuro. Al ser transmitida mediante imágenes y metáforas, la visión suele ser la técnica preferida por el público en general. La formulación de visiones de futuro otorga mucha flexibilidad al analista, enfatiza la creatividad de los participantes y aflora el imaginario colectivo. Sin embargo, este método corre el riesgo de esbozar visiones excesivamente voluntaristas y poco plausibles de materializarse en el futuro.

- **Árboles de relevancia (*relevance trees*).** El propósito central de este método es subdividir un tema amplio y complejo en partes más pequeñas y manejables. Mediante la metáfora del árbol este método lleva a cabo una representación global de un sistema territorial y de sus correspondientes subsistemas, y esboza su trayectoria histórica mediante la proyección del árbol en el pasado, presente y futuro.

La principal ventaja de este método es que genera una visión orgánica y no mecánica, sistemática y holística de un sistema territorial. Asimismo, recupera la memoria histórica del sistema territorial, efectuando comparaciones entre los factores válidos en el pasado, presente y futuro. Los mayores riesgos de esta técnica es que la metáfora puede dar lugar a simplificaciones excesivas y que el detalle pormenorizado del árbol puede difuminar la imagen general.

- **Análisis de impactos cruzados (*cross impact analysis*).** A pesar de que éste es un método esencialmente cuantitativo y estadístico, versiones simplificadas del mismo que utilizan variables de tipo cualitativo pueden aplicarse a la prospectiva territorial. El propósito de este análisis es determinar las posibilidades de ocurrencia en el futuro de un acontecimiento así como evaluar su impacto en la probabilidad de ocurrencia en otro acontecimiento. Este método requiere la opinión de expertos y utiliza la matriz de impactos cruzados para describir las relaciones de causalidad entre acontecimientos.

Entre sus ventajas destaca la de proporcionar una buena percepción de la dinámica de sistemas complejos, evitando previsiones excesivamente deterministas y forzando la atención sobre las cadenas de causalidades. En el lado de sus inconvenientes sobresale la dificultad que supone determinar las múltiples relaciones causales entre los factores de cambio territoriales. En la práctica, sólo es posible analizar un pequeño número de variables, por lo cual todo factor de cambio no incluido en el conjunto inicial de variables queda totalmente excluido del estudio.

- **Hoja de ruta (*roadmapping*).** Aunque se trata más bien de un instrumento complementario que de un estricto método de previsión, la hoja de ruta se utiliza con frecuencia para rematar los ejercicios de prospectiva. Su objetivo es trazar el camino para alcanzar la visión de futuro mediante el establecimiento de las correspondientes actuaciones y medios. La hoja de ruta debe responder a tres pre-

guntas básicas: 1) ¿dónde estamos ahora?; 2) ¿dónde queremos ir?; y 3) ¿cómo podemos llegar allí?

Se trata de un método estructurado y sencillo para identificar acciones de implantación a medio y largo plazo. La efectividad de este instrumento depende de la voluntad real de los agentes territoriales para poner en marcha las acciones propuestas. La hoja de ruta pierde validez cuando se producen cambios imprevistos que modifican sustancialmente la visión de futuro propuesta.

Estos métodos, que aquí se han presentado aisladamente, se aplican con frecuencia de forma combinada en los ejercicios de prospectiva. Por ejemplo, es habitual que un diseño de escenarios vaya precedido por un análisis de tendencias y que se finalice con una hoja de ruta (*roadmapping*). Asimismo, el método Delphi suele reforzarse con paneles de expertos y sesiones de tormentas de ideas (*brainstorming*). De igual forma, el análisis de impactos cruzados puede emplear el método Delphi para recabar la opinión de expertos sobre la probabilidad de ocurrencia de eventos.

## 7. Ejemplos recientes de prospectiva territorial

A partir de los años noventa, la prospectiva comenzó a aplicarse al ámbito territorial con el apoyo y reconocimiento explícito de la Comisión Europea. Ejemplo de dicho apoyo fue la Guía Práctica sobre Prospectiva Regional realizada por el *Foresight for Regional Development Network* (FOREN, 2001), en la cual se describían los ejercicios de prospectiva llevados a cabo por las regiones europeas de West Midlands, Cataluña, Lombardia, la Región del Báltico y el Gran Lyon, y se formulaban una serie de recomendaciones prácticas sobre cómo abordar procesos de este tipo. Asimismo, la prospectiva territorial ha recibido la atención del organismo europeo *Institute for Prospective Technological Studies* (IPTS) en diversos estudios y publicaciones (IPTS, 2001), en los que se hace una llamada sobre el potencial que ofrece esta herramienta para reforzar la toma de decisiones en materia de políticas territoriales.

El ejercicio de prospectiva territorial más reciente y que mayor proyección ha logrado en este ámbito ha sido el titulado *Scenarios on the territorial future of Europe*, que ha sido elaborado por el *European Spatial Planning Observation Network* (ESPON, 2007), programa

con sede en Luxemburgo y financiado por la Comisión Europea. El propósito de este ejercicio fue elaborar una serie de escenarios espaciales para Europa en el horizonte 2030, en los cuales se investigaron los impactos territoriales previsible que podrían causar diversos factores de cambio, externos e internos a la Unión Europea, en la estructura y el equilibrio territorial del continente. En otras palabras, se ofrecieron una serie de imágenes del futuro desarrollo espacial europeo en función de las diferentes políticas socioeconómicas y territoriales que podían llegar a implantarse en la Unión.

Los escenarios elaborados por ESPON fueron tres. En el primero, *Escenario Inercial*, se enfatizaron los impactos que causarían las fuerzas impulsoras más relevantes en un contexto en el que se mantendrían las actuales políticas territoriales y comunitarias. En este escenario se extenderían los principales ejes de desarrollo europeos siguiendo los patrones actuales. A partir del escenario inercial, se elaboraron otros dos escenarios conducidos por políticas radicalmente diferentes. En el segundo, *Escenario Conducido por la Competitividad*, se esbozó un contexto regido por los objetivos económicos, que acentuaría la polarización del desarrollo espacial y la concentración de actividad productiva en determinadas regiones urbanas (ver FIG. 7). En el tercero, *Escenario Conducido por la Cohesión*, se enfatizaron las políticas de cohesión social y territorial frente a las políticas puramente económicas. Este último escenario daría paso a un desarrollo espacial más difuso y menos polarizado, que beneficiaría a los territorios más periféricos de la Unión Europea (ver FIG. 7).

Sin embargo, es a nivel municipal y dentro de los procesos de planificación estratégica de ciudades en donde se detecta una notable receptividad, aunque no tanta actividad real, hacia los ejercicios de prospectiva. Concretamente, el *Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona* (PEMB) cuenta con una Comisión de Prospectiva permanente, que realiza reflexiones sobre el futuro de las cuestiones clave que afectan o afectarán al área metropolitana barcelonesa. Entre los estudios de prospectiva elaborados más recientemente por el PEMB destacan aquellos relacionados con las actividades creativas y del conocimiento (sectores quinquarios), la logística portuaria, el sector audiovisual, el uso social del tiempo o los servicios de dependencia.

**NOTA:** Los textos y mapas extraídos del proyecto «Los escenarios espaciales para Europa» del Programa ESPON,

Otro caso interesante es el de la *Ciudad de Burgos*, que ante el impacto de la crisis económica realizó en el año 2009 un ejercicio de diseño de escenarios alternativos para explorar la posible evolución y reposicionamiento de la ciudad en el horizonte del año 2016. Un segundo objetivo del ejercicio de prospectiva fue provocar el debate y la reflexión local para después alimentar la revisión de su plan estratégico. El proceso citado movilizó a más de cincuenta agentes locales.

El ejercicio dio lugar al diseño de cuatro escenarios que se describen sucintamente a continuación (ver FIG. 8):

- **Escenario A: Ciudad abierta y emprendedora.** Este escenario tiene lugar cuando el contexto económico y tecnológico externo a la capital burgalesa es particularmente favorable y al mismo tiempo cuando los valores locales son socialmente responsables, receptivos a las innovaciones y emprendedores para impulsar nuevas actividades tanto productivas como sociales. Para prosperar en este escenario, Burgos debería contar con amplias capacidades y potentes recursos para aprovechar las oportunidades de desarrollo.
- **Escenario B: Ciudad oportunista y auto-complaciente.** Este escenario se despliega en un contexto global dinámico y de recursos abundantes, pero en el cual los valores sociales predominantes en Burgos son conservadores y, por tanto, poco abiertos a planteamientos novedosos y a culturas foráneas. Este supuesto escenifica un modelo en el cual la sociedad es poco consciente de los retos clave y en donde el poder político, económico y científico prevalece sobre la base social. Este escenario hace que la ciudad reaccione de forma retardada ante las oportunidades de desarrollo. En otras palabras, los indicadores locales son positivos; sin embargo, los agentes burgaleses son remisos a transformar su modelo de desarrollo.
- **Escenario C: Ciudad en Proceso de Reinención.** De acuerdo con este escenario, el contexto global en el que opera la Ciudad de Burgos se encuentra estancado, mientras que los valores locales son decididamente abiertos e innovadores. Este supuesto escenifica el fracaso de un modelo socioeconómico al tiempo que la sociedad burgalesa reacciona y trata de construir un modelo alternativo. Para prosperar en este escenario, la ciudad debe

presentados en este artículo, no reflejan necesariamente la opinión de la Comisión de Seguimiento de ESPON.





FIG. 8/ Escenarios para la ciudad de Burgos

Fuente: Asociación Plan Estratégico de Burgos, 2009.

contar con buenas dosis de innovación y creatividad para aprovechar con éxito las escasas oportunidades para transformar su modelo de desarrollo.

- **Escenario D: Ciudad perdiendo posiciones.** Este último escenario es claramente desfavorable al producirse en un contexto global marcado por la escasez de recursos y por el comportamiento despreocupado de los agentes sociales, económicos y políticos locales ante la necesidad de modificar profundamente su modelo de desarrollo. Este escenario sitúa a Burgos en una posición de parálisis para afrontar retos de futuro y aprovechar oportunidades de desarrollo.

Una vez concluido el ejercicio de prospectiva, la Ciudad de Burgos tiene la intención de utilizar los cuatro escenarios de futuro como punto de partida para analizar prácticas urbanas foráneas que ilustren adecuadamente cada uno de los escenarios alternativos. A partir de ese punto, se procederá a formular la «ciudad de futuro» deseada por la comunidad burgalesa y a identificar una serie de líneas estratégicas para alcanzar dicha visión.

## 8. Adaptación de la prospectiva a la planificación territorial

### 8.1. Factores problemáticos de la prospectiva territorial

A pesar de las recientes evidencias, tanto europeas como españolas, sobre la aplicación de la prospectiva territorial, son muy escasos los ejercicios llevados a cabo a nivel urbano y territorial. Aparte de las razones generales que explican el alejamiento actual de los urbanistas de los estudios del futuro, existen otras razones que fundamentan el incipiente desarrollo de estos instrumentos y su insuficiente adaptación a las necesidades de la planificación urbana y territorial.

En primer lugar, el aparente desconocimiento y falta de interés por parte de los urbanistas de las técnicas de prospectiva puede explicarse parcialmente por la relativa novedad de alguna de estas técnicas y por la ignorancia acerca de sus prestaciones. Mientras que en el ámbito de las políticas tecnológicas y económicas la prospectiva se utiliza con un elevado nivel de

aceptación desde hace varias décadas, en el campo del urbanismo rara se vez se hace uso de ellas. Los urbanistas son más proclives a emplear de forma sectorial y con alcance restringido los modelos cuantitativos de previsión, mientras que se muestran refractarios al uso de los métodos cualitativos. Sin embargo, el olvido de los urbanistas hacia esta disciplina no explica totalmente esta situación.

Una segunda razón se refiere a las deficiencias en los propios métodos, instrumentos y procesos de la prospectiva territorial que impiden su desenvolvimiento adecuado. La mayoría de los técnicos urbanistas consultados sobre la validez de la prospectiva suelen mostrar una cierta incomodidad sobre el carácter eminentemente cualitativo de los métodos y sobre su encaje efectivo dentro del proceso de planificación. En su opinión, las visiones que esbozan el futuro de forma muy amplia y elusiva no son capaces de alimentar directamente proyecciones más específicas, como es el caso de la programación de suelo o la generación de tráfico. Quizás el problema central sea la ausencia significativa de procesos metodológicos e instrumentos analíticos que desarrollen específicamente la prospectiva en el ámbito del urbanismo.

Existe una tercera razón basada en el comportamiento de las Administraciones Públicas ante la ordenación del territorio. En la mayoría de las Comunidades Autónomas existen fuertes barreras políticas a la implantación efectiva de las directrices territoriales (HILDENBRAND, 2006). La ausencia de una política regional firme y decidida para planificar el territorio debilita enormemente los gabinetes técnicos de

planificación, en los cuales es difícil encontrar especialistas a tiempo completo encargados de realizar predicciones y ejercicios de prospectiva. Si descendemos al escalón municipal, se observa con cierta frecuencia la práctica de una planificación más reactiva que anticipativa, dictada por intereses ajenos a los procesos de reflexión estratégica y de previsión del futuro a largo plazo. En este contexto, los urbanistas tienden a elegir el enfoque del «site planning» como una forma de responder a un planeamiento urbano excesivamente mediatizado por la gestión de los derechos adquiridos tanto por agentes privados como organismos públicos.

## 8.2. Recomendaciones para implantar la prospectiva territorial

Ante esta serie de factores problemáticos y asumiendo la bondad de la prospectiva para reforzar la planificación urbana y territorial, cabe plantearse qué medidas pueden tomarse para impulsar su aplicación entre los organismos públicos responsables de la ordenación de los territorios urbanos. A partir de la corta experiencia que existe sobre la aplicación práctica de la prospectiva territorial, se sugieren una serie de recomendaciones agrupadas en tres categorías (ver FIG. 9).

**a) Recomendaciones contextuales.** Se refieren a la correcta selección del método de prospectiva, de forma que responda a las exigencias del contexto territorial objeto del análisis. Condiciones que deben observarse:



FIG. 9/ Recomendaciones para la prospectiva territorial

Fuente: Elaboración propia.

- Identificar aquellos ámbitos territoriales más adecuados para desarrollar ejercicios de prospectiva. En principio, la mayoría de las ciudades grandes y medianas operan en contextos territoriales complejos y dinámicos, que están sujetos a elevadas incertidumbres, y por tanto muy apropiados para este tipo de ejercicios.
- Aplicar enfoques sistémicos que, respondiendo a la complejidad del contexto territorial, sean capaces de describir e interpretar las múltiples relaciones existentes entre agentes y elementos territoriales.
- Elegir métodos que permitan formular visiones a largo plazo de alcance intersectorial, que contemplen la complejidad y dinamismo de los fenómenos urbanos, y que reconozcan la intervención de la acción humana en la construcción del futuro.
- Admitir la necesidad de desplegar varios futuros alternativos para manejar la incertidumbre en lugar de trabajar con un único futuro.
- Utilizar métodos cualitativos que permitan analizar todo tipo de tendencias de cambio, incluso en aquellos temas sobre los cuales no existan indicadores cuantitativos, dotando así de mayor flexibilidad y creatividad al análisis.
- Emplear métodos de previsión cuantitativos que pueden facilitar el análisis, siempre y cuando se admita que este tipo de métodos no eliminan las incertidumbres del futuro y que simplifican excesivamente la realidad estudiada.

**b) Recomendaciones relacionales.** Se centran en adaptar la prospectiva a las necesidades de los procesos de planificación urbana y territorial con los cuales debe operar. Una forma racional de relacionar prospectiva y planificación puede alcanzarse con las siguientes sugerencias:

- Reconocer la prospectiva como un instrumento complementario, que refuerza los procesos tradicionales de planificación urbana y territorial, sobre todo si se combina el pensamiento imaginativo con el análisis empírico.
- Asumir que el propósito principal de la prospectiva es dotar de coherencia y dirección al proceso de planificación territorial y que no trata de reemplazarlo.
- Identificar aquellas áreas de la planificación urbana y territorial que requieran visiones a largo plazo y no imponerlas en aquellas áreas que no lo requieran.
- Integrar la prospectiva en un proceso de planificación continuo en lugar de realizar predicciones puntuales y discontinuas en el tiempo.

- Aprovechar el encaje natural de la prospectiva dentro de los procesos de planificación integral y estratégica.
- Responder a la demanda de los agentes sociales y económicos para intervenir en las decisiones de ordenamiento territorial mediante nuevos modelos de gobernanza. La necesidad de nuevos procesos de participación y negociación puede atenderse parcialmente a través de la prospectiva.
- Superar las barreras institucionales que pueden bloquear los estudios del futuro. Concretamente, debe reconducirse el espíritu conservador y cauto de las instituciones públicas a la hora de aceptar visiones del futuro que discrepen con sus modelos «oficiales» preestablecidos.

**c) Recomendaciones operativas.** Van dirigidas a mejorar el entramado metodológico e instrumental de la prospectiva con el fin de reforzar su eficacia operativa en el ámbito urbano y territorial. Principales recomendaciones técnicas e instrumentales:

- Utilizar métodos eficaces (logro de objetivos propuestos), eficientes (razonable costo económico y temporal) y amigables (fáciles de manejar por los agentes territoriales). Evitar la obsesión con la sofisticación técnica de los instrumentos empleados y mantener un nivel instrumental accesible para cualquier tipo de agente territorial.
- Formular explícitamente las metas y los valores del ejercicio de prospectiva para que sean compartidos tanto por los técnicos como por los agentes territoriales.
- Compilar información de un amplio abanico de fuentes y bases de datos, que alimente con fiabilidad las series históricas y que explique las tendencias de cambio.
- Seleccionar expertos capaces de identificar tendencias de cambio y anticipar posibles discontinuidades en la evolución futura de los fenómenos urbanos.
- Evaluar con mayor rigor y precisión el impacto de las tendencias de cambio sobre los diversos elementos y agentes que operan en el territorio.
- Explicar la evolución de las tendencias de cambio y determinar sus implicaciones territoriales mediante instrumentos cuantitativos y herramientas gráficas, como los Sistemas de Información Geográfica.
- Formular visiones a largo plazo imaginativas y plausibles, que sean capaces de esbozar el futuro contexto territorial, expresando claramente las asunciones y los prejuicios que sustentan dichas visiones.
- Establecer hojas de ruta para guiar la implantación de las visiones de futuro.

- Desarrollar sistemas de indicadores tempranos que alerten sobre los cambios previstos o imprevistos en el territorio.
- Crear un grupo estable de técnicos en prospectiva que reflexionen sobre el futuro y hagan un seguimiento periódico e integral del territorio y del contexto en el que opera, y que se sometan al escrutinio de expertos externos.
- Organizar un proceso participativo eficaz, que permita incorporar tanto la opinión de expertos y agentes territoriales como las necesidades y sensibilidades ciudadanas.

Las citadas recomendaciones son condiciones necesarias, pero no suficientes para lograr la incorporación efectiva de la prospectiva en los procesos de planificación urbana y territorial. Para que este objetivo sea realidad es preciso que las mejoras sean acompañadas por una decidida apuesta de los políticos y los urbanistas hacia la prospectiva territorial, en particular, y hacia los métodos de planificación innovadores, en general.

## 9. Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo se ha expuesto el progresivo alejamiento que ha experimentado el urbanismo respecto a los estudios del futuro y se ha argumentado la conveniencia de recuperar dichos estudios e incorporarlos a los procesos de planificación urbana y territorial. Asimismo, se ha mostrado el amplio abanico de métodos prospectivos, tanto cuantitativos como cualitativos, con los que cuenta el planificador para realizar sus previsiones de futuro. Seguidamente, se ha presentado la prospectiva territorial como un enfoque innovador, particularmente útil para proporcionar visiones de futuro y al mismo tiempo capaz de reforzar los modernos procesos de planificación urbana y territorial. Por último, se han descrito los retos que debe superar la prospectiva para ser aceptada e incorporada plenamente en el ámbito del urbanismo.

La reflexión final sobre la viabilidad y oportunidad que presentan los estudios del futuro en la planificación urbana y territorial debe ser, en principio, positiva. A pesar de los problemas técnicos ante los que se encuentra el urbanista para realizar previsiones, es preciso y beneficioso reflexionar sobre el futuro por las características cambiantes del entorno en el que operan los territorios urbanos.

Por un lado, hoy en día los agentes sociales y económicos necesitan tomar decisiones arriesgadas en un entorno cada vez más turbulento

y complejo, en el cual las predicciones puntuales suelen ser muy poco fiables. Por otro lado, la incertidumbre actual no es sólo una anomalía ocasional y temporal, sino que es una faceta estructural del entorno socioeconómico y geopolítico, por lo que resulta imposible o inconveniente aplicar modelos evolutivos.

En este tipo de entorno dinámico, complejo e incierto, se requieren herramientas que permitan abordar una reflexión integral y participativa sobre el futuro, formular visiones o escenarios de futuros plausibles, e identificar posibles líneas estratégicas para tomar decisiones. Un buen ejercicio de prospectiva ayudará de forma notable a reflexionar estratégica y colectivamente sobre el devenir de un territorio urbano, aún cuando nos equivoquemos en las previsiones realizadas.

Como conclusión final de este trabajo, se aventuran tres predicciones de cara a un futuro próximo:

1. La ciencia de la prospectiva se incorporará como un «insumo» adicional para apoyar la toma de decisiones en los procesos de planificación estratégica urbana y territorial.
2. La prospectiva permitirá esbozar las implicaciones futuras que un determinado patrón de desarrollo socioeconómico pueda tener sobre el marco territorial.
3. La prospectiva se configurará como un potente instrumento de divulgación y creación de redes de expertos, que ayudará a mejorar la gobernanza de un territorio.

En cualquier caso, estas predicciones no debieran interpretarse como una sobrevaloración del rol que la prospectiva puede llegar a jugar en la resolución de los problemas que aquejan a la planificación urbana y territorial de nuestro país. Está claro que problemas de naturaleza estrictamente jurídica, política, económica y social deberán ser abordados en otras instancias y con otros instrumentos. Por tanto, la prospectiva debe entenderse como un eficaz instrumento para desplegar visiones de futuro, formular estrategias urbanas y dotar de mayor transparencia a los procesos de toma de decisiones.

En los años venideros la postura más inteligente del urbanista será aceptar la incertidumbre, tratar de comprenderla y convertirla en parte de su razonamiento y trabajo cotidiano. Como acertadamente expuso *Andrew Isserman* (1985), los planificadores urbanos deberán estar entrenados para anticipar el cambio, para reconocer el cambio y para planificar el cambio.

## 10. Bibliografía

- ARMSTRONG, J. Scott (2001): *Principles of Forecasting*. Springer. Nueva York.
- ASOCIACIÓN PLAN ESTRATÉGICO DE BURGOS (2009): *Estudio de prospectiva territorial para la Ciudad de Burgos*. (Estudio no publicado).
- BARBIERI, Eleonora (1993): *La previsión humana y social*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
- BAS, Enric (1999): *Prospectiva: Herramientas para la gestión estratégica del cambio*. Editorial Ariel. Barcelona.
- CAMAGNI, Roberto (2003): «Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio», en *Investigaciones Regionales*, 2:(31-57).
- COLE, Sam (2001): «Dare to Dream: Bringing futures into planning», en *American Planning Association Journal*, 67(4): 372-383.
- DALKEY, Norman & OLAF HELMER (1963): «An experimental application of the Delphi method to the use of experts», en *Management Science*, 9: 458-467.
- EUROPEAN SPATIAL PLANNING OBSERVATION NETWORK (ESPON) (2007): *Scenarios on the territorial future of Europe*. ESPON. Bélgica.
- FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel (2006): *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. Editorial Reverté. Barcelona.
- (2004): *El diseño de escenarios en el ámbito empresarial*. Editorial Pirámide. Madrid.
- FORESIGHT FOR REGIONAL DEVELOPMENT NETWORK (FOREN) (2001): *Practical Guide to Regional Foresight*. Institute for Prospective Technological Studies (IPTS). Sevilla.
- GAVIGAN, James P. & Fabiana SCAPOLO (2001): «La prospectiva y la visión del desarrollo regional a largo plazo», en *The IPTS Report*, 56; 22-33.
- GODET, Michel (2001): *Creating Futures – Scenario Planning as a Strategic Management Tool*. Economica. Londres.
- GOUX-BAUDIMONT, Fabienne (2001): «Medida y máximo aprovechamiento del impacto de la prospectiva regional», en *The IPTS Report*, 59: 14-22.
- HALL, Peter (1996): *Cities of Tomorrow* (updated version). Blackwell. Londres.
- HEIJDEN, Kees van der (1996): *Scenarios: The Art of Strategic Conversation*. Wiley. Londres.
- HILDENBRAND, Andreas (2006): «La política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas: Balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia» en *Revista de Derecho Urbanístico*, diciembre: 79-139.
- INSTITUTO DE PROSPECTIVA TECNOLÓGICA (IPTS) (2001): «Número Especial: Prospectiva y Desarrollo Regional», en *The IPTS Report*, 59: 1-47.
- ISSERMAN, Andrew M. (1985): «Dare to plan: An essay on the role of the future in planning practice and education», en *Town Planning Review*. 56 (4): 483-491.
- JANTSCH, Erich (1967): *Technological Forecasting in Perspective*. OCDE. París.
- KAUFFMAN, Stuart (1995): *At home in the universe: The search for the laws of self organization and complexity*. Oxford University Press. Nueva York.
- MEDINA, Javier & Edgar ORTEGÓN, (2006): *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile.
- MICHAEL, Donald (1973): *On Learning to Plan and Planning to Learn*. Jossey Bass. San Francisco.
- OBSERVATORIO DE PROSPECTIVA TECNOLÓGICA INDUSTRIAL (OPTI). *Estudios varios de prospectiva*. www.opti.org
- PLA ESTRATÉGIC METROPOLITÀ DE BARCELONA (PEMB). *Estudios varios de prospectiva*. www.bcn2000.es
- SARITAS, Ozcan (2004): «Systems thinking in foresight», en *EU-US Seminar: New Technology Foresight, Forecasting & Assessment Methods*, celebrado en Sevilla, 13-14 mayo.
- SCHWARTZ, Peter (1991): *The Art of the Long View*. Doubleday Currency. Nueva York.
- TERÁN, Fernando de (1996): «Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996)», en *Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 107-108: 167-184.
- WACHS, Martin (2001): «Forecasting versus Envisioning: A new window on the future», en *American Planning Association Journal*, 67(4): 367-372.

# Análisis territorial de la agricultura: bases conceptuales y ensayo metodológico

Rocío SILVA PÉREZ & Gabriel OROZCO FRUTOS

Profesora Titular & Becario de Investigación. Departamento de Geografía. Universidad de Sevilla

**RESUMEN:** El artículo plantea una propuesta metodológica para el estudio de la agricultura desde una perspectiva geográfica, que sitúe al territorio en el eje de vertebración analítica y ayude a la orientación de las políticas públicas, siguiendo criterios territoriales y sectoriales. Utiliza para ello el concepto de multifuncionalidad agraria, adentrándose en las diferencias idiosincrásicas de las agriculturas relacionadas con la localización y en las lógicas que presiden las distribuciones territoriales de las funciones agrarias. Termina proponiendo algunas claves para incorporar criterios territoriales a las políticas de la agricultura y determinar el papel que cada agricultura está llamada a desempeñar en la ordenación del territorio.

**DESCRIPTORES:** Territorio. Agricultura. Multifuncionalidad. Políticas agrarias. Políticas territoriales.

## 1. Consideraciones previas

La agricultura es una actividad eminentemente territorial. Su significación en la distribución de los usos del suelo así lo refleja a distintas escalas y contextos espaciales. En España las ortoimágenes del Corine Land Cover 2000 dibujan un paisaje predominante agrario, con una ocupación de los cultivos de casi el 50% del territorio y un 47% adicional de dominio de zonas forestales con vegetación natural y espacios abiertos, categoría ésta última que incluye extensos siste-

mas eco-culturales de raigambre agroganadera como dehesas y pastizales.

La comparación de tal peso superficial con el PIB (el 3,5%) pone de manifiesto que la agricultura española tiene más relevancia territorial y paisajística que productiva. Ello no significa una merma de su importancia económica, debido a la aparición de nuevos patrones de competitividad relacionados con el territorio, como la especialización agropecuaria en productos saludables y espacialmente diferenciados (agriculturas ecológicas, denominaciones

Recibido: 08.07.2010. Revisado: 13.10.2010.  
e-mail: rsilva@us.es; gaborofru@gmail.com  
Agradecemos a los evaluadores externos sus valiosos comentarios y sugerencias que han ayudado a mejorar el contenido y la lectura del artículo. Este artículo se inserta

en el Proyecto de Investigación de I+D del Ministerio de Ciencia e Innovación CSO2009-12225-C05-05 y retoma los planteamientos del Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía PO6-SEJ-01714.

de origen) (CALDENTEY & GÓMEZ, 1996) y la generación por parte de algunas agriculturas de beneficios extra-productivos, a través de la puesta en valor de sus recursos patrimoniales y paisajísticos por el turismo rural.

En estrecha relación con esto último están surgiendo sistemas de contabilidad alternativos al PIB como el Sistema de Cuentas Económicas Agroforestales o los Beneficios Ambientales Netos (CAMPOS & *al.*, 2008), que intentan internalizar económicamente ciertos bienes y servicios públicos provistos por la agricultura de indudable raigambre territorial como el medio ambiente, el paisaje o la provisión de escenarios de ocio (CAMPOS & MARISCAL, 2003). Un planteamiento similar subyace en las propuestas valorativas de paisajes agrarios a partir de métodos cualitativos de investigación —como los Experimentos de Elección y la Valoración Contingente— que indagan sobre las preferencias de la población por determinados paisajes (SAYADI & *al.*, 2004) y su predisposición a pagar por su mantenimiento y disfrute (PRADA & VÁZQUEZ, 2007).

En términos institucionales las miradas a la agricultura como territorio son también cada vez más comunes. Hace más de una década *La Estrategia Territorial Europea* (COMISIÓN EUROPEA, 1999) alentaba a la incorporación de criterios territoriales a las políticas públicas, ya sean éstas territoriales o sectoriales; un aspecto que sería luego enfatizado por el *Libro Verde sobre la Cohesión Territorial* (COMISIÓN EUROPEA, 2008). En el caso de las políticas sectoriales (como la PAC) la territorialidad de la agricultura se utiliza, además, como argumento para el mantenimiento de las ayudas en un contexto internacional de creciente desregulación normativa (ANTÓN & *al.*, 2007) y como alegato para la legitimación social de sus programas (ATANCE, 2007).

En el caso de la planificación físico-territorial y de las políticas patrimoniales y del paisaje el interés por los espacios de la agricultura responde, entre otras, a las siguientes razones: Su peso superficial, que la convierte en un estructurante territorial de primer orden (MATA, 2004); la ampliación conceptual y normativa operada en el mundo del patrimonio, relacionada con la valoración de espacios cotidianos y funcionales que hasta ahora no habían merecido esa atención (SILVA, 2008); y la insistencia del Convenio Europeo del Paisaje (CONSEJO DE EUROPA, 2000) de que todo territorio tiene interés como paisaje, incluidos los espacios de la agricultura (ZOIDO, 2001).

A raíz de todo ello la consideración de la agricultura como territorio está cada vez más presente en estudios, normas y programas; lo que no significa que los análisis y propuestas se acometan desde planteamientos estrictamente territoriales. Lejos de ser un juego de palabras, tal aseveración se sustenta en las siguientes evidencias:

El estudio de la agricultura ha sido preferentemente abordado por disciplinas que no tienen al territorio como núcleo central de trabajo (agronomía, economía, sociología rural) y cuyo universo de análisis son las explotaciones y los sistemas agrarios; unas unidades que, independientemente de su significado superficial, no transluce las estructuras y los problemas de los territorios.

Desde tales perspectivas el territorio es visto como un escenario sobre el que se asienta la agricultura y/o como un laboratorio de análisis de sus características estructurales y productivas. Es habitual que se le considere como una cualidad más —comparable a otras como la organización de la propiedad, los sistemas de explotación o la distribución parcelaria (MOSCOSSO, 2005)—, en lugar de como un sustrato básico que define y determina las características estructurales y productivas de la agricultura.

Desde un punto de vista institucional-normativo las políticas de la agricultura miran al territorio como una suma de orientaciones productivas (áreas cerealistas, olivareras, ovino-caprinas), indiferentes a la localización. Con la excepción de las áreas desfavorecidas, de los ámbitos afectados por programas agroambientales para territorios específicos y/o incluidos en la Red Natura 2000, los programas de la PAC no discriminan en razón de la localización territorial de las explotaciones. No disciernen, pues, entre agriculturas periurbanas, litorales o de vegas y campiñas..., muy diferentes entre sí en cuanto a potencialidades productivas, características socio-estructurales y dinámicas agro-territoriales.

La lectura territorial realizada por la planificación física y por las normas patrimoniales y del paisaje, aunque presumiblemente más amplia, a efectos prácticos también prioriza unas agriculturas sobre otras: Agriculturas periurbanas (MONTASSEL, 2009), cultivos de elevado valor ambiental y patrimonial (SILVA, 2010A) y paisajes del viñedo (BUSQUETS & *al.*, 2009). Tampoco llegan a comportarse, pues, como totalizadores territoriales. Desde un punto de vista estrictamente funcional dirigen sus miradas hacia los valores estéticos y socio-recreativos,

en detrimento de la funcionalidad productiva agraria. Ello proyecta un escenario de agricultura sin agricultores que, llevado al extremo, comporta un riesgo de pérdida de autenticidad de los lugares y de legibilidad de los territorios.

Partiendo de tales consideraciones, el objetivo de este artículo es plantear una propuesta para el estudio de la agricultura desde una perspectiva geográfica, que sitúe al territorio en el eje de vertebración analítica y oriente el diseño de las políticas públicas según criterios territoriales y sectoriales. Ello significa, entre otros aspectos, determinar cuáles son las unidades y escalas de análisis más adecuadas para el estudio, indagar en las diferencias idiosincrásicas de las agriculturas relacionadas con la localización y adentrarse en las lógicas territoriales que presiden las distribuciones de las funciones agrarias.

Se utiliza para ello el concepto de multifuncionalidad agraria —cuyo análisis se acomete desde una perspectiva territorial— y se plantea una propuesta metodológica para el estudio de la agricultura desde una lógica espacial. Esta última parte del trabajo se refiere a Andalucía, una región cuya extensión superficial (más de 87.000 km<sup>2</sup>), significación de las áreas de cultivo (cerca de 7,5 millones de Has, el 85% de su superficie) y diversidad física y humana (conjunción de montañas paleozoicas y alpinas, campiñas, valles y franjas litorales y un tejido urbano denso y bien estructurado) la convierten en un buen laboratorio para el análisis propuesto.

## 2. Multifuncionalidad agraria y territorio

El creciente interés por la territorialidad de la agricultura guarda una estrecha relación con la asunción analítica y normativa del concepto de multifuncionalidad agraria, surgido en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992) y que tras la publicación del informe *Contribution of the European Community on the Multifunctional character of Agricultures* (COMISIÓN EUROPEA, 1998) se ha convertido en un referente esencial de los programas de la PAC (Agenda 2000, Reforma Intermedia, debate actual sobre de reforma de la PAC para el período 2013-2020). Con él se viene a reconocer que, además de alimentos y materias primas, la agricultura aporta a la sociedad otros bienes y servicios públicos (sociales, ambientales, patrimoniales) (REIG, 2007), muy arraigados en los territorios y que tienen una demanda creciente que impele a las políticas públicas a darles respuesta.

El origen del concepto no es académico, sino normativo, y buena parte de los estudios que expresamente lo utilizan se centran en el análisis de su utilización por los organismos internacionales (FAO, Organización Mundial de Comercio) (FAO, 2007; ANTÓN & *al.*, 2007) y de su concreción por las políticas agrarias y de desarrollo rural de la Unión Europea (MOYANO, 2005; DIEZ & TRUEBA, 2007).

Los estudios que expresamente versan sobre la multifuncionalidad de la agricultura se acometen desde un doble prisma, que los propios estudiosos denominan *prescriptivo* y *descriptivo* (REIG, 2007), según se centre en las aplicaciones normativas de la multifuncionalidad (marco prescriptivo) o en sus bases conceptuales y concreciones empíricas (marco descriptivo).

Los estudios normativos incluyen valiosas aportaciones que han conseguido impregnar de tintes territoriales los programas de la PAC, por medio de ayudas agroambientales (BARREIRO & ESPINOSA, 2007), contratos territoriales de explotación (MOYANO & ARRANZ, 2007) o políticas de desarrollo rural (MOYANO & GARRIDO, 2007). Pero aún queda mucho camino por recorrer; así se refleja en la incorporación de la mayor parte de los preceptos de la multifuncionalidad a la política de mejora de las estructuras (Segundo Pilar en la nomenclatura actual), menos potente en términos financieros y de afección territorial más limitada que la política de precios y mercados agrarios (Primer Pilar). Todavía se está lejos, pues, de una verdadera política agraria territorializada como demandan algunos países del Norte de Europa.

Los estudios académicos sobre la multifuncionalidad (análisis descriptivos) se inscriben en el marco teórico de la economía ambiental y de los recursos naturales, y utilizan las nociones de *externalidad*, *bien público* e *insuficiencias del mercado* para internalizar, en términos monetarios, los *bienes y servicios públicos* y *no comerciales* provistos por el sector (REIG, 2007). La asunción de la territorialidad de la agricultura es también en este caso manifiesta, tanto en lo que respecta al reconocimiento de la raigambre territorial de la mayor parte de los bienes y servicios que ofrece cada agricultura (GÓMEZ-LIMÓN & *al.*, 2007), como en lo que se refiere a las demandas sociales de tales bienes y servicios, dependientes, entre otros aspectos, de las particularidades socio-económicas de cada territorio en cuanto a niveles de renta, grado formativo de la población o perfiles socio-profesionales dominantes (GARRIDO & *al.*, 2004).

Ello no significa que se estudie la agricultura desde una lógica estrictamente territorial, pues no se sitúa al territorio en el eje de vertebración analítica. Por otra parte, las escalas de aproximación no son las más adecuadas para captar las lógicas territoriales. En relación con esto último, aunque existe cierto consenso sobre las funciones esenciales que la agricultura desempeña (económico-productivas, paisajístico-ambientales y socio-culturales) (BARREIRO & ESPINOSA, 2007; DÍEZ & TRUEBA, 2007; MOYANO & GARRIDO, 2007; OÑATE, 2007; REIG, 2007), el acuerdo se diluye en la concreción de tales funciones en atributos específicos (seguridad alimentaria, contribución a la biodiversidad, creación de paisajes, viabilidad económica de las áreas rurales...) y, aún más, en la traslación de éstos a unidades de medida (variables e indicadores), susceptibles de un acercamiento a diferentes escalas territoriales donde la dispersión es manifiesta.

Los estudios empírico-territoriales sobre la multifuncionalidad utilizan escalas espaciales e indicadores y variables extremadamente dispares:

El análisis de la función económico-productiva se acomete a partir indicadores escasamente desagregados en términos territoriales (Margen Bruto de la Agricultura, contribución al PIB) o utilizando métodos cualitativos de investigación (Cuentas Económicas Agroforestales y Beneficios Ambientales Netos), apoyados en encuestas y entrevistas a explotaciones y/o sistemas agrarios muy concretos (CAMPOS & *al.*, 2002; CAMPOS & *al.*, 2008). Sus resultados son difícilmente transferibles a los territorios, ya sea por falta de información territorializada (caso del PIB), ya sea porque incurren en una suerte de excepcionalismo territorial que inhibe las percepciones de conjunto (caso de los sistemas de contabilidad alternativos al PIB).

Otro tanto cabe señalar respecto a la función paisajístico-ambiental, representada por estudios muy generales sobre la contribución de la agricultura a la biodiversidad en sistemas agrarios de elevado valor de conservación (OÑATE, 2007), o por otros apoyados en métodos cualitativos de valoración social (como la Valoración Contingente y los Experimentos de Elección) cuyo universo de análisis son explotaciones y sistemas agrarios específicos (SAYADY & *al.*, 2004).

Si bien las aproximaciones a la faceta social se sustentan en indicadores disponibles a escalas territoriales más amplias (ocupados en la agricultura, presencia de empresas agroindus-

triales, trayectorias socio-demográficas) (KALLAS & *al.*, 2007), suelen confundir la multifuncionalidad de la agricultura y la del espacio rural en una suerte de identificación de territorios agrarios y rurales que, aunque estrechamente relacionados, tienen un calado espacial diferente (SILVA, 2010b).

El concepto de multifuncionalidad agraria ofrece grandes posibilidades para acometer el análisis de la agricultura desde una óptica territorial y una prueba de ello es que ha orientado en esta dirección los estudios académicos y normativos sobre la agricultura. Pero también presenta algunos problemas relacionados con su consideración del territorio como un mero escenario y/o cualidad de la agricultura y, sobre todo, con las unidades y escalas que utiliza, poco apropiadas para estudiar las lógicas territoriales de la agricultura.

### 3. Propuesta metodológica para el análisis territorial de la agricultura

El estudio de la agricultura como territorio requiere: Situar a éste en el eje de vertebración del análisis; asignarle un protagonismo superior de su consideración como mero escenario; y considerarlo como un recurso en lugar de como una cualidad de la agricultura. Un buen punto de partida para ello es el análisis de la distribución espacial de las funciones agrarias, profundizando en las particulares combinaciones de éstas en cada ámbito y en las lógicas territoriales que presiden tales distribuciones y combinaciones funcionales.

Teniendo en cuenta, además, las potencialidades y deficiencias en el tratamiento del territorio por parte de la multifuncionalidad agraria, se plantea una propuesta metodológica para el análisis territorial de la agricultura, integrada por las siguientes fases:

1. Determinación de las unidades y las escalas de análisis más apropiadas para el estudio.
2. Selección de los atributos funcionales de la agricultura y concreción de éstos en variables e indicadores.
3. Análisis de la distribución espacial de las funciones agrarias, atendiendo a cómo se relacionan las funciones con las orientaciones productivas y los sistemas agrarios.
4. Definición de modelos territoriales de multifuncionalidad, que reflejen las idiosincrasias

sias de los cultivos asociadas a la localización y refuercen la incorporación de criterios territoriales a las políticas de la agricultura.

5. Determinación de las relaciones existentes entre las distribuciones y los modelos funcionales, por una parte, y los estructurantes territoriales (unidades de relieve, red viaria y sistema de asentamientos rurales y urbanos), por otra. Ello puede poner de manifiesto el papel que cada agricultura está llamada a desempeñar en la planificación territorial, ambiental y paisajística.

Las tres últimas fases de la propuesta serán empíricamente ejemplificadas en el apartado siguiente. Previamente a ello, parece oportuno hacer algunas aclaraciones sobre las unidades y escalas utilizadas, los atributos y variables seleccionados y el análisis cluster aplicado en la definición de los modelos.

### 3.1. Determinación de unidades y escalas espaciales

A diferencia de los estudios sobre la multifuncionalidad, centrados en las explotaciones y/o los sistemas agrarios, el análisis de la agricultura desde una lógica estrictamente territorial debe acometerse a escalas medias, comarcas o subregionales. Pero habida cuenta de que hay tantas comarcas como normas y criterios comarcalizadores (comarcas agrarias, territorios LEADER, ámbitos definidos por los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional) y que todas ellas ofrecen potencialidades e inconvenientes para los propósitos de este estudio, no ha parecido oportuno inclinarse por ninguna de ellas.

Atendiendo por otra parte al hecho de que la demarcación administrativa más habitualmente utilizada por las fuentes estadísticas disponibles cuya información se refiere a ámbitos espaciales discretos (como la mayor parte de los censos y registros) es el municipio, se ha optado por este nivel administrativo como escala máxima de desagregación espacial. Ello viene justificado, además, por las posibilidades que éste ofrece de diferentes agregaciones territoriales, asimilables a las zonificaciones y comarcas utilizadas por las normas y programas gubernamentales.

<sup>1</sup> Se ha utilizado la superficie de agricultura ecológica que recibe ayudas agroambientales en lugar de la superficie total de agricultura ecológica debido a la falta de información municipal agregada de esta última. Ello se expli-

### 3.2. Selección de atributos y concreción de éstos en variables e indicadores

La selección de los atributos funcionales de la agricultura y su concreción en variables e indicadores está en función de la información disponible por municipios, que no es muy prolija. Por otra parte, algunas de las variables de las que sí se dispone de información municipalizada presentan numerosos problemas para el análisis de la agricultura. La tabla del ANEXO 1 sintetiza todos estos aspectos.

En el estudio de la faceta económico-productiva se ha utilizado:

- Un atributo de intensividad agraria, medido por el indicador consumo eléctrico en agricultura (Mw/hora/año/Ha de SAU). Aún siendo conscientes de los muchos problemas que presenta (ver el Anexo 1), se ha optado por incluirlo ya que trasluce un incremento de los costes de explotación sólo justificable en el caso de aquellas agriculturas que persiguen beneficios productivos inmediatos. Desde esta perspectiva, el consumo eléctrico es uno de los pocos indicadores disponibles para estudiar la distribución municipal de la función económico-productiva de la agricultura.
- Un atributo de competitividad agraria (agricultura de calidad certificada), medido por la variable superficie de agricultura ecológica sujeta a ayudas agroambientales de la PAC<sup>1</sup>.

La función social es analizada por dos indicadores:

- Empleo en agricultura. Se ha optado por el número total de empleados, en lugar del empleo medio municipal o por superficie agraria útil, ya que lo que se pretende averiguar es la capacidad de cada agricultura para generar puestos de trabajo y contribuir con ello a la fijación territorial de la población.
- Presencia de industrias agroalimentarias, que refleja la capacidad de las distintas agriculturas para ampliar las cadenas de valor e inducir a la apertura de empresas auxiliares, diversificando el tejido productivo y facilitando la creación de empleo.

Atendiendo a la ambivalencia paisajístico-ambiental de la agricultura (externalidades positivas y negativas que genera), se han seleccionado dos tipos de atributos e indicadores:

ca porque las diferentes empresas certificadoras que operan en Andalucía emplean distintos sistemas para el cómputo de las superficies, lo que imposibilita las agregaciones.

- Como atributo sintetizador de las externalidades positivas se ha considerado la contribución de la agricultura a la calidad ambiental y paisajística medida por el porcentaje de superficie agraria en Parques Naturales.
- Como atributos sintetizadores de las externalidades negativas se han contemplado las pérdida de suelos por erosión y el deterioro de la calidad de las aguas, evaluados por otros tantos indicadores: 1) Porcentaje de superficie municipal con erosión hídrica alta o muy alta en suelos agrícolas (considerando como tales aquellos con pérdidas anuales de suelo de más de 50 Tm/Ha/año) y 2) Concentración de nitratos en aguas subterráneas (medido en mg/NO<sub>3</sub>/L).

### 3.3. Descripción del análisis multivariante utilizado en la definición de los modelos

La metodología utilizada para la definición de los modelos territoriales de multifuncionalidad consta de dos partes. La primera consiste en la aplicación de un análisis de componentes principales (bajo una rotación varimax) a las variables e indicadores previamente seleccionados (ver Anexo 1). Se ha prescindido de los indicadores que sintetizan las externalidades negativas (pérdidas de suelo por erosión y concentraciones de nitratos en aguas subterráneas) ya que no ofrecen datos municipales o distorsionan los resultados; no obstante, tales indicadores han sido considerados en el diagnóstico descriptivo (apartado 4). Tampoco se ha podido utilizar la variable consumo en agricultura, de la que no se dispone de información para todos los municipios de Andalucía<sup>2</sup>.

Este análisis factorial ha permitido resaltar las correlaciones existentes entre las distintas variables, facilitando su lectura e interpretación. El resultado ha sido la obtención de dos factores que reflejan, respectivamente, la correlación entre las empresas agroindustriales y los empleados en la agricultura, y el porcentaje de superficie agraria en espacios naturales protegidos y las hectáreas de agricultura ecológica.

En una segunda fase se ha aplicado un análisis cluster a tales factores al objeto de obtener una tipología final de municipios. Se ha utilizado para ello un cluster jerárquico ascendente, con similitudes intragrupos y distancia euclídea al cuadrado.

<sup>2</sup> De un total de 115 municipios (de los 770 de Andalucía) no se dispone de información de consumo eléctrico, debi-

## 4. Agricultura y territorio en Andalucía. Ejemplificación de la propuesta metodológica

### 4.1. Distribución espacial de las funciones agrarias

La razón de ser de la agricultura es la producción de alimentos, de manera que sin ello, y de acuerdo con el principio de «producción conjunta» (REIG, 2007), no se desarrollarían ninguna de las otras funciones. Todas las agriculturas desempeñan este cometido, pero la especialización funcional en esta faceta requiere unos mínimos de productividad y rentabilidad evaluado por sendos atributos e indicadores de intensividad y competitividad.

El consumo eléctrico en agricultura, pese a sus muchas deficiencias (ver ANEXO 1), refleja cuáles son las agriculturas más intensivas —que no necesariamente las más rentables y competitivas—. En Andalucía se incluyen en este grupo agriculturas muy diferentes entre sí (ver FIG. 1):

1. Invernaderos y cultivos subtropicales del eje litoral, muy rentables y competitivos (área fresera onubense, invernaderos de Almería y cultivos de primor de las costas de Málaga y Granada).
2. Regadíos extensivos de cereales, oleaginosos y proteaginosos del Valle del Guadalquivir y el surco intrabético, muy dependientes de las ayudas públicas.
3. Riegos olivareros de las campiñas altas andaluzas, con una opción importante por la diferenciación territorial de los alimentos a través de Denominaciones de Origen.

Cada uno de estos ámbitos alberga un particular sistema de competitividad agraria (complejos agroindustriales conformadores de sistemas productivos locales bien insertados en los mercados internacionales, agriculturas extensivas con grandes problemas comerciales, productos distinguidos por Denominaciones de Origen) (SILVA, 2005), con implicaciones e impactos territoriales muy diferentes que requieren un tratamiento normativo diferenciado. En el caso del área olivarera tal consideración competitiva —que responde a sus numerosas Denominaciones de Origen— es discutible, debido a la venta a granel de la mayor parte de su producción y al escaso control de los canales de comercialización por los operadores locales.

do a que en ellos la energía es suministrada por empresas revendedoras de energía en lugar de por Endesa.

Una distribución diferente registra la agricultura ecológica sujeta a ayudas agroambientales (ver FIG. 2), generalmente menos productiva pero con grandes potencialidades económi-

cas y comerciales. Entre las áreas más representativas de este grupo en Andalucía se incluyen las dehesas de Sierra Morena y las ganaderías extensivas de La Janda y El Cam-

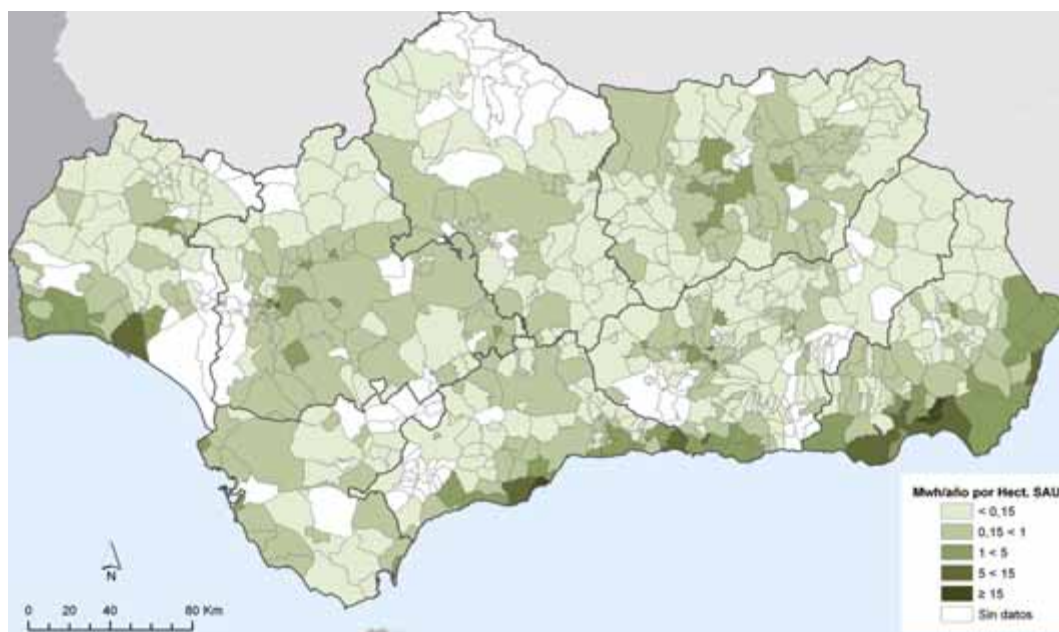


FIG. 1/ **Función económico-productiva. Consumo eléctrico en agricultura (mw/hora/año/ha de SAU)**

Fuente: Sistema de información multiterritorial de Andalucía.

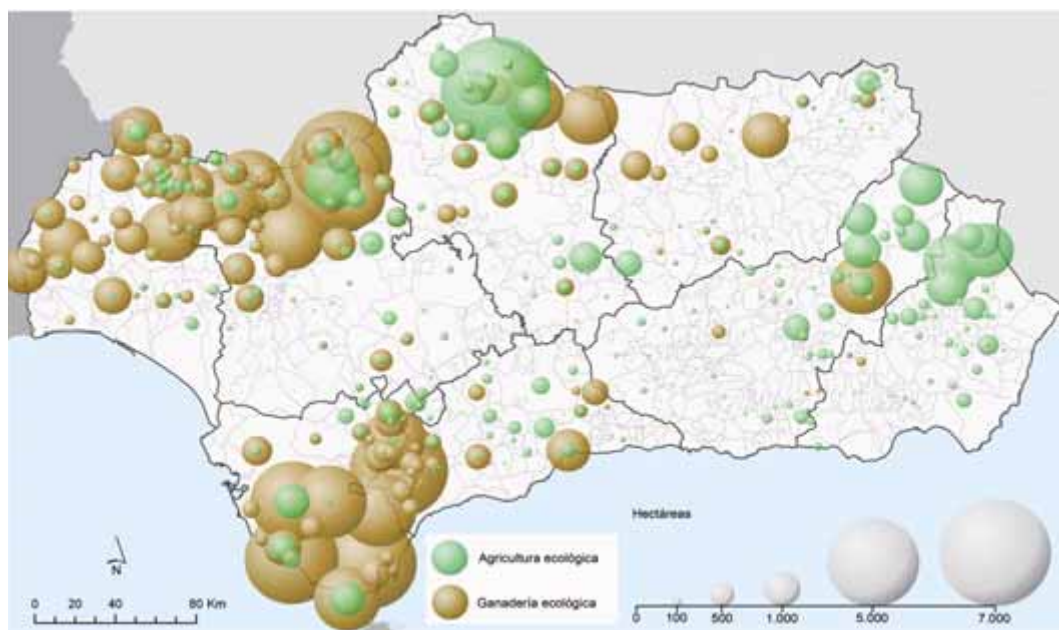


FIG. 2/ **Función económico-productiva. Superficie de agricultura ecológica sujeta a ayudas agroambientales de la PAC (2007)**

Fuente: Dirección General de Producción Ecológica, Consejería de Agricultura y Pesca.

po de Gibraltar (Cádiz) y, de manera más secundaria, ciertos enclaves olivereros y de arboricultura mediterránea de las comarcas orientales de Granada y Norte de Almería.

Conjuntamente con la funcionalidad económico-productiva la agricultura cumple un cometido social relacionado con su capacidad para generar empleo, tanto directo como inducido, contribuyendo a la fijación territorial de la población. El trabajo en la agricultura se concentra en Andalucía el eje del Guadalquivir, la Subbética olivarera y el ámbito litoral de agricultura intensiva (ver FIG. 3). Por su parte, dentro de la amplia representación territorial que tiene la agroindustria en esta región (ver FIG. 4), destacan como principales zonas de concentración los mismos ejes en los que se concentra el empleo, con un papel muy destacado, en el eje litoral, de las bodegas de Jerez-Sanlúcar de Barrameda y Málaga y de las empresas agroindustriales de Almería.

La funcionalidad paisajístico-ambiental —ejemplificada por aquellas agriculturas que proveen a la sociedad de externalidades positivas— se localiza en la Andalucía serrana, coincidiendo con espacios naturales protegidos de importante significación agropecuaria (ver FIG. 5). Éstos dibujan un corredor continuo

en Sierra Morena y manchas más puntuales en las sierras Prebéticas (Cazorla y Segura), Penibéticas (Alpujarras y montes de Cádiz y Málaga), raya de Portugal y comarca de Doñana.

Frente a estos ámbitos de externalidades agrarias positivas destacan otros donde la agricultura es altamente contaminante, ya sea por la elevada erosión hídrica que genera en áreas de pendientes acusadas (montañas Penibéticas y Prebéticas y campiñas altas olivareras) (ver FIG. 6), ya sea por propiciar elevadas concentraciones de nitratos causantes de contaminaciones hídricas y edáficas (campiñas bajas del Guadalquivir y agricultura intensiva litoral) (ver FIG. 7).

En un momento como el actual, en que se está debatiendo el futuro de los pagos directos de la PAC, el análisis del reparto territorial de las funciones agrarias resulta muy pertinente. Con independencia del escenario de ayudas que finalmente prospere (se manejan tres, denominados *status quo*, *ayudas por tramos* y *liberal-ambiental*), parece inminente la desvinculación de los pagos únicos de los derechos históricos y su sujeción a la provisión de beneficios socio-ambientales (alimentos saludables, calidad ambiental y paisajística o generación de empleo, entre otros). La pro-

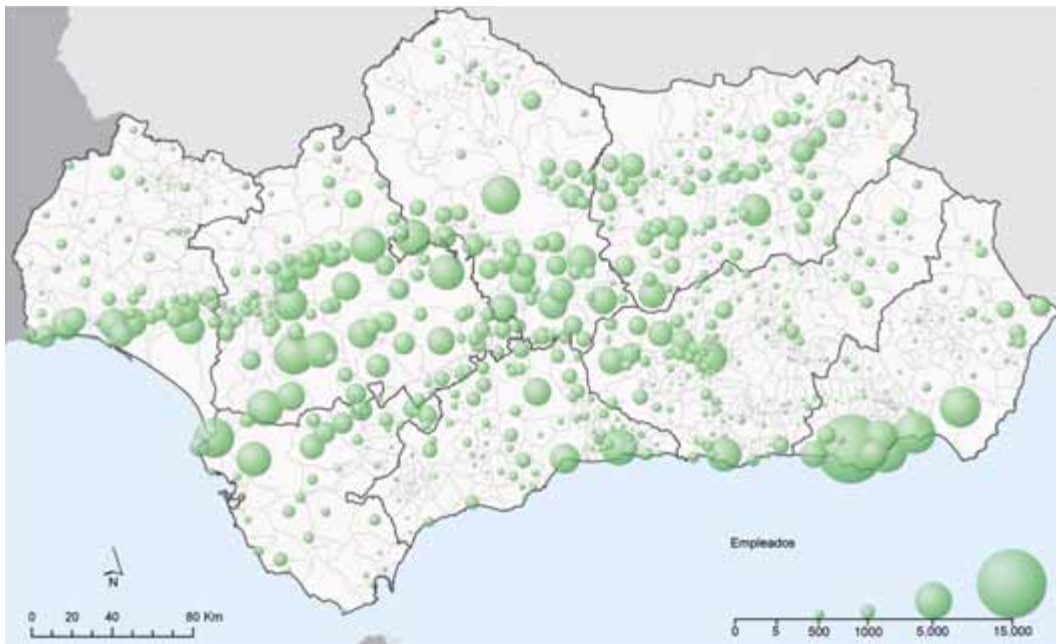


FIG. 3/ **Función socio-cultural. Empleados en agricultura (2006)**

Fuente: Registro de industrias agroalimentarias, Consejería de Agricultura y Pesca.

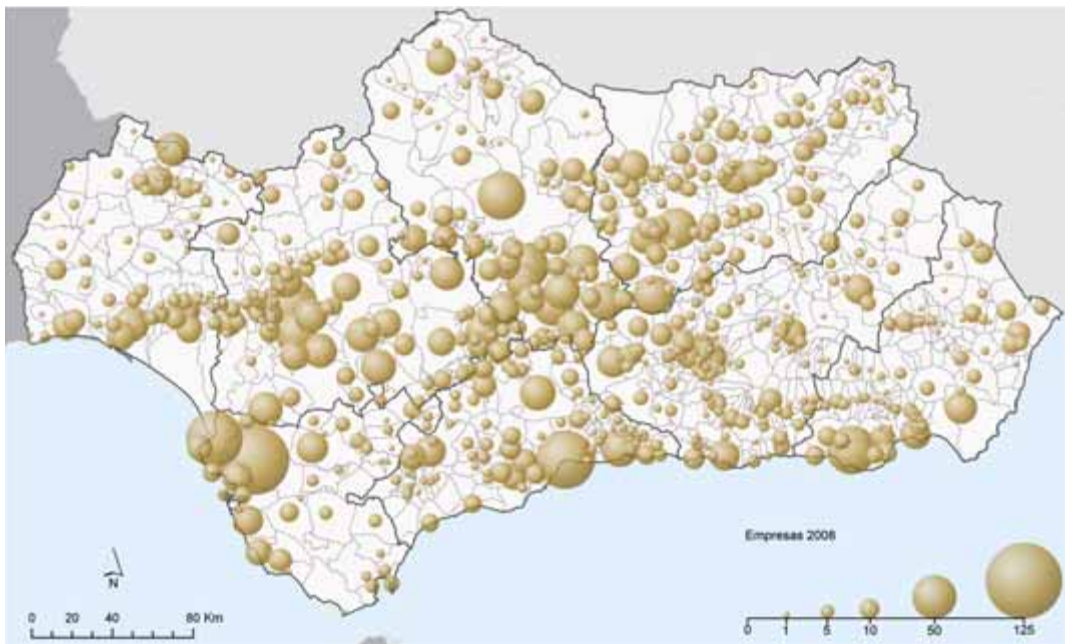


FIG. 4/ **Función socio-cultural. Industrias agroalimentarias (2008)**

Fuente: Registro de la Seguridad Social.

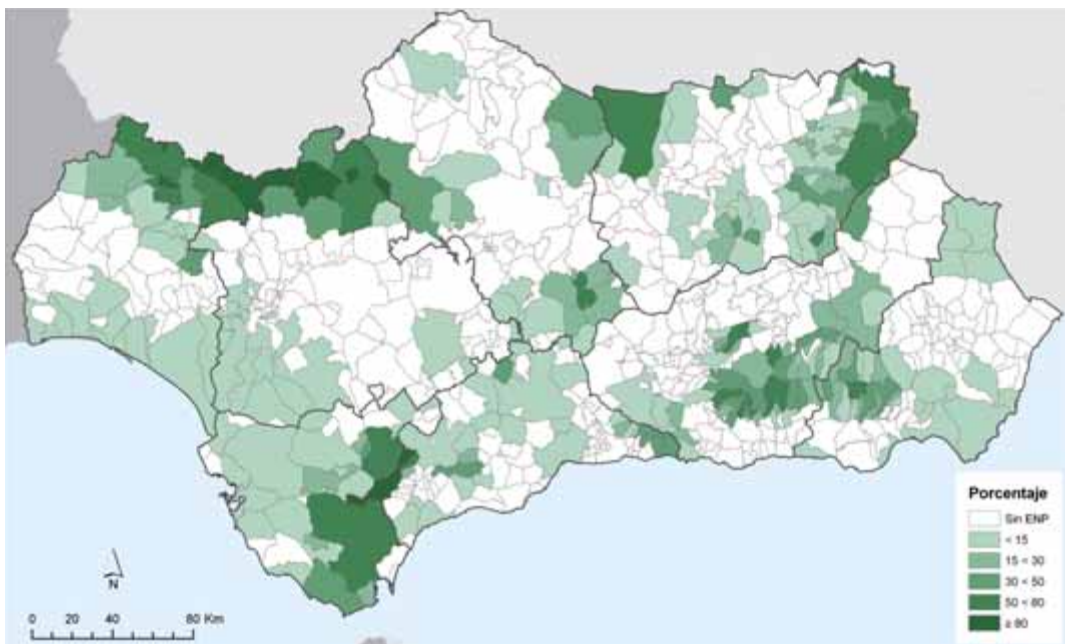


FIG. 5/ **Función paisajístico-ambiental. Externalidad positiva. Porcentaje de superficie agraria en Parques Naturales**

Fuente: Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía.

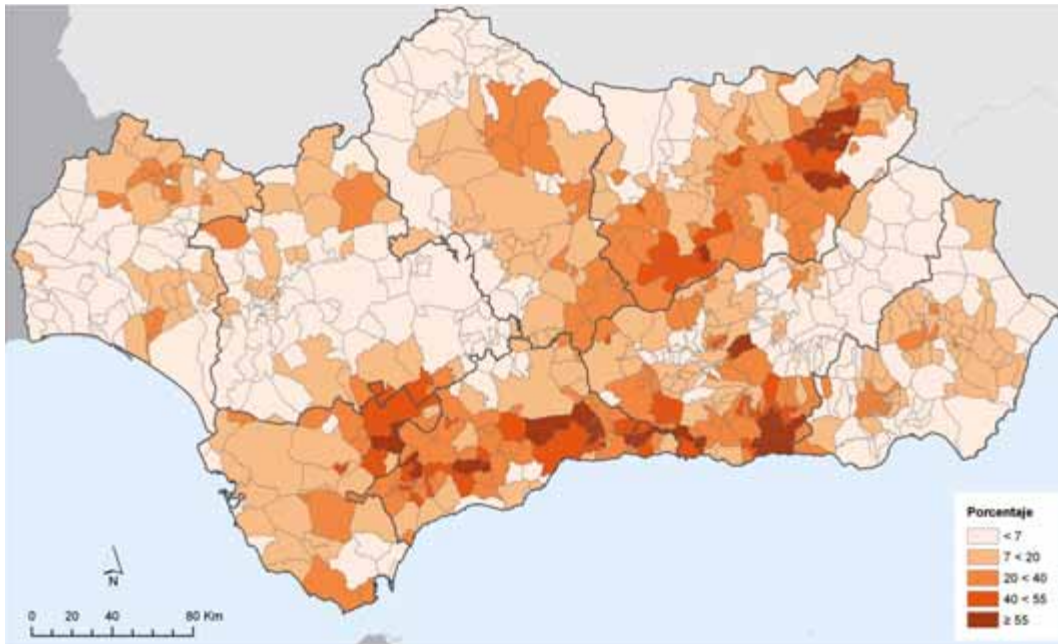


FIG. 6/ **Función paisajístico-ambiental. Externalidad negativa. Porcentaje de superficie municipal con erosión hídrica alta o muy alta en suelos agrícolas (2003)**

Fuente: Mapa de coberturas y usos de Andalucía.

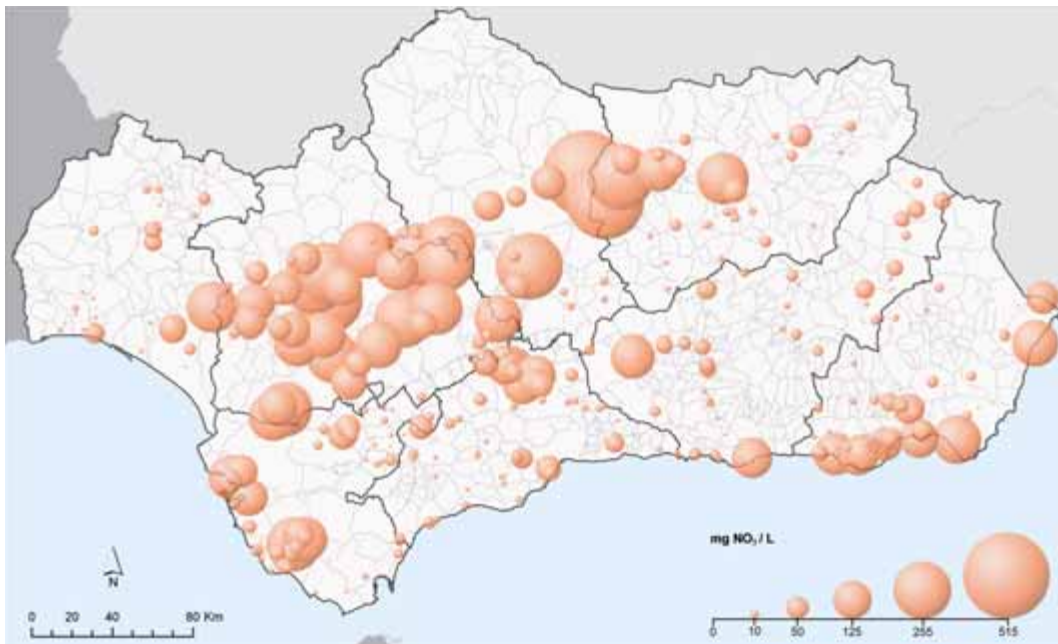


FIG. 7/ **Función paisajístico-ambiental. Externalidad negativa. Concentración de nitratos en aguas subterráneas (2008)**

Fuente: Informe de Medio Ambiente de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente.

puesta *liberal-ambiental* (defendida por los países del Norte de Europa) restringe las ayudas directas sólo a aquellas agriculturas que proporcionen tales bienes y servicios y el modelo de *ayudas por tramos* (defendido por la Europa Mediterránea) propone asignar una prima adicional a este tipo de agriculturas. El análisis de la distribución territorial de las funciones agrarias (ver FIGS. 1-7) reviste en este contexto un especial interés, proporcionando algunos argumentos para orientar las ayudas por tramos, tales como: La discriminación del importe de los pagos únicos según se trate de agriculturas competitivas o intensivas (primando obviamente a las primeras); la modulación de la cuantía de las ayudas en función del empleo que se genere, tanto directo como inducido; o la concesión de una prima adicional a aquellas agriculturas proveedoras de recursos ambientales y paisajísticos. A lo que se viene a sumar la necesaria adaptación de los requisitos de la eco-condicionalidad a las externalidades (positivas y negativas) específicas de cada agricultura.

#### 4.2. Modelos de multifuncionalidad agraria en Andalucía

Las particulares combinaciones de las funciones por territorios permiten la diferenciación de modelos, que son un reflejo de las idiosincrasias agro-territoriales de cada ámbito. Un aspecto que, junto con el análisis la distribución espacial de las funciones, podría ayudar a diseñar una PAC más permeable a las especificidades territoriales de cada agricultura.

La aplicación del análisis factorial a las variables seleccionadas para el estudio la funcionalidad de la agricultura en Andalucía (ver apartado 3.3) refleja, como ya se ha dicho, una correlación entre las empresas agroindustriales y los empleados en la agricultura, por una parte, y el porcentaje de superficie agraria en espacios naturales protegidos y las hectáreas de agricultura ecológica, por otra. El análisis cluster, aplicado a tales factores, ha permitido diferenciar tres modelos básicos de agricultura:

1. Agriculturas socio-productivas, con una importante significación del empleo en la agricultura y del número de agroindustrias.
2. Agriculturas paisajístico-ambientales, desarrollada en espacios distinguidos por la normativa ambiental y con una fuerte representación de la agricultura ecológica.
3. Agriculturas multifuncionales, considerando como tales aquéllas que no destacan en

ninguno de los citados componentes, se entiende que por la presencia de ambos.

La localización espacial de tales modelos (ver FIG. 8) y su relación con las distribuciones funcionales antes analizadas (ver FIG. 1 al 7), deparan los siguientes diagnósticos y requerimientos normativos:

- Responden al modelo de agriculturas socio-productivas la franja litoral de agricultura intensiva (área fresera onubense, cultivos subtropicales de la costa de Málaga y Granada e invernaderos de Almería), el eje del Guadalquivir y algunos enclaves muy puntuales del corredor intrabético (Ronda, Antequera, Loja e Illora). En términos ambientales son espacios muy afectados por procesos erosivos y por contaminaciones por nitratos; unos aspectos que, conjuntamente con los anteriores, deberían tenerse en cuenta en el planteamiento de políticas agrarias adaptadas a sus particularidades y requerimientos. Éstas habrían de atender a algunas de las siguientes cuestiones:
  - La potenciación de sus capacidades competitivas, a través de programas de mejora de las estructuras agrarias, de ampliación de las cadenas de valor, de inserción en los mercados y de utilización de marcas individuales y/o colectivas.
  - La mitigación de sus contaminaciones y degradaciones edáficas e hídricas que detraen dicha competitividad, incluyendo la financiación de medidas correctivas (agriculturas de conservación, producciones integradas, limpiezas de suelos) entre las ayudas del Segundo Pilar.
  - El mantenimiento y potenciación de su aptitud para generar empleo —nada despreciable en momentos de crisis económico-laboral como el actual, en que el trabajo en la agricultura se mantiene mejor que el de otros sectores—, supeditando la percepción de las ayudas de la PAC al empleo generado por las explotaciones beneficiarias.
- El modelo de agricultura paisajístico-ambiental se localiza en Sierra Morena, sobre todo en sus comarcas más occidentales (Sierra de Aracena, Sierra Norte de Sevilla y Sierra de Hornachuelos) y, más puntualmente, en ciertos enclaves de las serranías béticas (Cazorla, Sierra María, Sierra de Baza, Sierra de Nevada) y en el Campo de Gibraltar. Son espacios donde la agricultura es de tipo extensivo y que se vieron muy afectados por el éxodo rural de los años sesenta y setenta

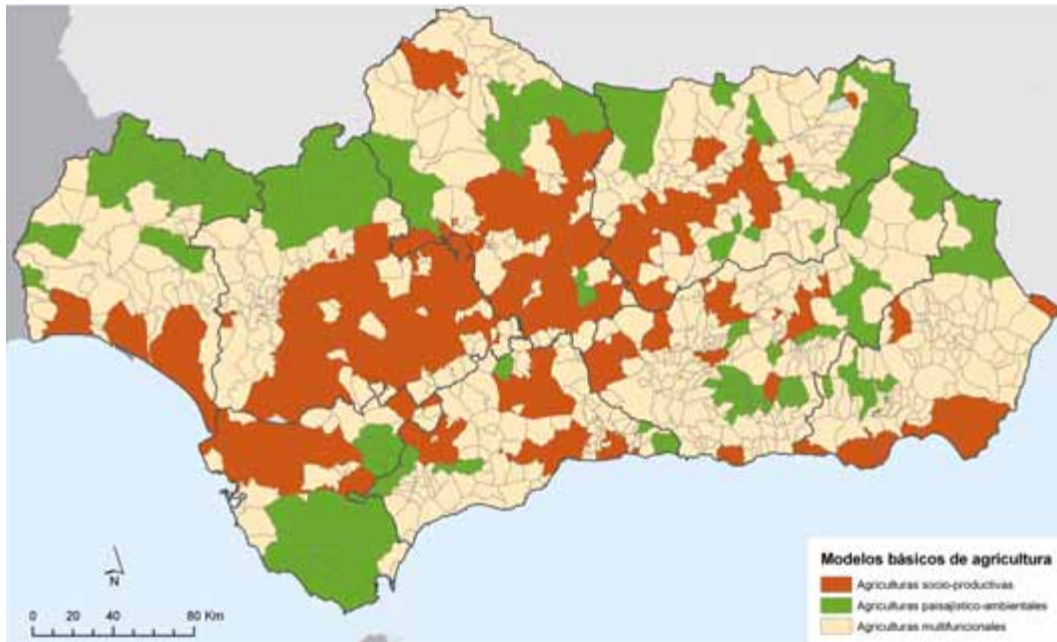


FIG. 8/ Modelo territorial de funcionalidad agraria

Fuente: Elaboración propia.

del siglo pasado y por los efectos de la desagrarización; unos problemas que las políticas públicas pretenden corregir, especialmente lo que se refiere a la mitigación de los desequilibrios y las secuelas del despoblamiento, pero no tanto a los efectos de la desagrarización que, lejos de aminorarse, se acentúa como consecuencia de la aplicación de políticas ambientales y territoriales que priman los usos socio-recreativos y urbanísticos y se desentienden de los productivos (VELASCO, 2008).

En tales circunstancias las políticas de la agricultura han de:

- Velar por el mantenimiento de la actividad a través de programas dirigidos a agriculturas poco productivas, que completen los ya existentes (ayudas para áreas desfavorecidas y medidas agroambientales).
- Apostar más decididamente por la competitividad, tomando como eje articulador de ésta las potencialidades de su agricultura ecológica.
- Ello requiere una mayor coordinación de los programas socio-ambientales antes mencionados con las medidas del Primer Pilar y con los programas de desarrollo rural, por una parte, y con las políticas am-

bientales y territoriales con incidencia en estos espacios (Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional), por otra.

- Dentro de su amplia significación territorial, el modelo de agriculturas multifuncionales se ubica preferentemente en Andalucía oriental y en los ámbitos serranos, aunque también está presente en determinadas comarcas de la baja Andalucía (Vía, Bajo Guadalquivir, Condado onubense). Ello da lugar a una pluralidad de situaciones que desaconseja su caracterización unitaria; lo que no impide que, en función de cada particular ubicación territorial, se tomen como referentes los diagnósticos y requerimientos normativos señalados a propósito de los modelos socio-productivo y paisajístico-ambiental.

#### 4.3. La agricultura en la estructura territorial Andalucía

Las relaciones que territorialmente se establecen entre los modelos y dimensiones funcionales y estructurantes espaciales básicos como las unidades de relieve, los ejes viarios y los

sistemas de asentamientos (ver FIG. 9 y 10) permiten, por último, definir el papel que cada agricultura está llamada a desempeñar en la ordenación del territorio y algunos de los requerimientos que desde el propio sector agrario cabe plantear a la planificación.

La consideración de la red de asentamientos resulta fundamental para estos propósitos. La jerarquía urbana determina tanto las dinámicas territoriales de la agricultura (retrocesos de las áreas de cultivo por la competencia interpuesta por otros usos), como las expectativas de la población respecto a sus espacios agrarios próximos (modificaciones en las orientaciones productivas por la cercanía de los mercados y emergencia de una agricultura de proximidad y capacidad de la agricultura para proveer de espacios de ocio y esparcimiento). El papel que cada agricultura está llamada a desempeñar en la ordenación del territorio guarda pues una estrecha relación con su posición respecto a la jerarquía urbana.

El análisis de la distribución de las funciones y los modelos de multifuncionalidad agraria por la red de asentamientos de Andalucía (ver FIG. 9) aporta conclusiones interesantes:

- Todas las funciones están presentes en los distintos escalones de la jerarquía urbana.

Se desmitifica así la opinión —muy extendida— de que la agricultura es una actividad exclusivamente rural, proporcionando una visión más compleja del espacio en el que se conjugan los usos y las funciones.

- Lo que sí parece existir es cierta especialización funcional agraria, según los niveles de la jerarquía urbana:
  - Las agriculturas intensivas se localizan, sobre todo, en municipios con ciudades medias (entre 20.000 y 100.000 habitantes), con grandes ciudades (más de 100.000) y con pequeñas ciudades (entre 10.000 y 20.000 habitantes).
  - El empleo y las industrias agroalimentarias se concentra en municipios rurales de entre 2.000 y 10.000 habitantes, por una parte, y en ciudades medias, por otro.
  - La agricultura ecológica y la superficie agraria protegida se sitúa preferentemente en municipios rurales de menos 2.000 habitantes.
  - Por modelos, las agriculturas multifuncionales y paisajístico ambientales tienen un perfil preferentemente rural y las socio-productivas predominantemente urbano.

Ello es el reflejo de una nueva realidad espacial, hecha de una mixtura de usos y de fun-

Fig. 9/ Distribución de variables y modelos por la jerarquía urbana de Andalucía

Asentamientos	Consumo eléctrico (Mw/hora/año/Ha)	Empleo en agricultura	Núm. de agroindustrias	Has agricultura y ganadería ecológica sujeta a ayudas de la PAC	% de superficie agraria en Parques Nacionales	Agriculturas socio-productivas (Núm. municipios)	Agriculturas paisajístico-ambientales (Núm. municipios)	Agriculturas multifuncionales (Núm. municipios)
< 2.000	0,08	42.243	525	49.172	15,06	0	74	235
2.000 < 10.000	0,16	207.027	1.621	75.735	13,10	11	38	259
10.000 < 20.000	0,43	92.231	775	28.558	10,10	23	6	44
20.000 < 100.000	0,51	141.267	1.281	20.064	8,56	33	4	29
≥ 100.000	0,47	36.854	510	4.062	10,48	9	1	2
Total Andalucía	0,27	519.717	4.712	177.591	12,21	76	123	569

Fuente: Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (IEA); Registro Seguridad Social; Registro de Industrias Agroalimentarias (Consejería de Agricultura y Pesca); Dirección General de Producción Ecológica (Consejería de Agricultura y Pesca) y Mapa de coberturas y usos de Andalucía (Consejería de Medio Ambiente).

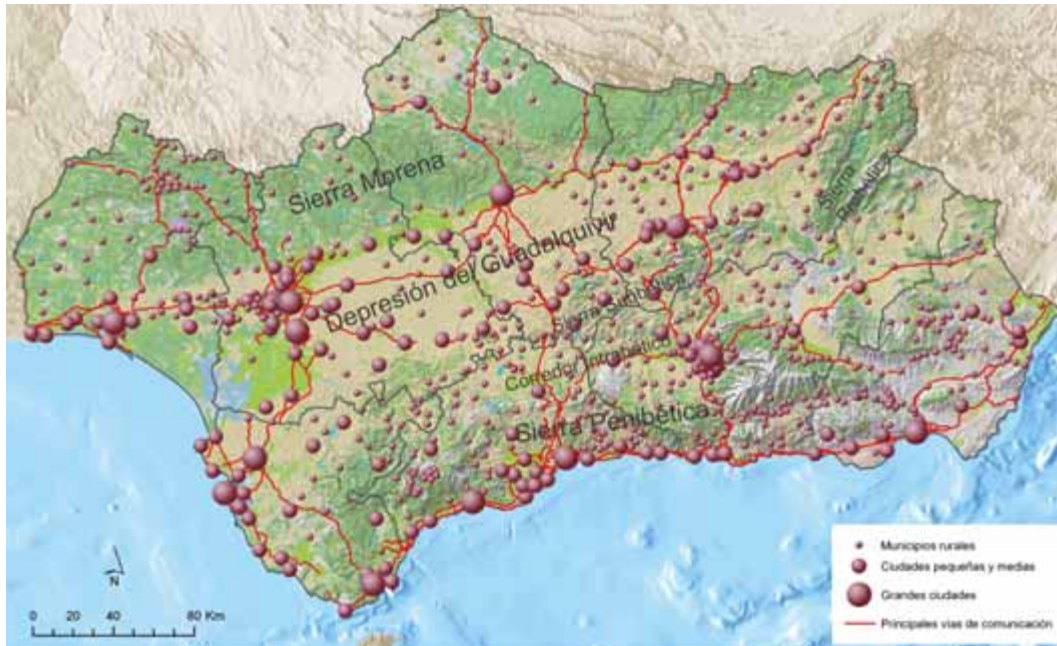


FIG. 10/ Estructurantes territoriales básicos

Fuente: Elaboración propia.

ciones donde los rasgos del campo y la ciudad se difuminan dando lugar, en muchos casos, a un continuo-rural urbano causante de grandes desórdenes territoriales que la planificación física está impelida a corregir. En tales circunstancias el planeamiento municipal no puede seguir tratando a la agricultura como «suelo no urbanizable», si es que verdaderamente aspira a ordenar los usos y las funciones en el territorio. El análisis de las facetas y modelos funcionales en su relación con la jerarquía urbana proporciona herramientas muy útiles para mirar a la agricultura en positivo: Como un espacio de oportunidad capaz de proveer a la población cercana de alimentos de calidad y de beneficios ambientales, sociales y paisajísticos. Ello exige la búsqueda de nuevas fórmulas de gestión y ordenación de los usos agrarios y, si es el caso, la protección de ciertos enclaves agrarios muy emblemáticos.

Amén de las relaciones entre las funciones agrarias y la red urbana, el análisis territorial de la agricultura precisa una lectura espacial más compleja que atienda a la localización espacial de cada agricultura (litoral, interior, periurbana), a las condiciones orográficas (en parte ya analizadas en el apartado 4.1) y a su conectividad potencial (evaluada por la posición de cada agricultura respecto a las vías de

comunicación). Las relaciones que territorialmente se establecen entre las funciones (ver FIGS. 1-7) y los modelos (ver FIG.8) y estructurantes territoriales básicos como las unidades de relieve, los ejes viarios y la red de asentamientos (ver FIG. 10) permite esta lectura más detallada, y proporciona nuevas claves para el diseño de políticas públicas más acordes con el doble carácter (sectorial y territorial) de la agricultura.

En líneas generales se aprecia una gran coincidencia territorial en Andalucía entre las funciones agro-productivas y agro-sociales —y, consiguientemente, del modelo socio-productivo— con espacios con unas infraestructuras viarias relativamente potentes y un tejido urbano denso y bien jerarquizado (por la presencia, junto a núcleos rurales, de ciudades pequeñas, medianas y grandes). Ello adquiere una doble dimensión y abre nuevas posibilidades de cara a la planificación:

1. Invita a la consideración de algunos espacios de cultivo como áreas de descongestión urbanística y a su integración en las redes de espacios libres metropolitanos; entendiendo por espacio libre, como hace la ecología urbana, el suelo no dedicado a usos urbanos o paraurbanos, independientemente de su funcionalidad

(forestal, pastoral o agrícola), estatus jurídico o régimen de propiedad (FOLCH, 2003). Existe una amplia experiencia en este campo en los países del Norte de Europa y la red de Parques Agrarios de Cataluña ofrece un referente más cercano (MONTASELL, 2009; SABATÉ, 2009), extrapolable a muchas huertas tradicionales de las periferias urbanas de Andalucía que están sucumbiendo frente al avance de la urbanización; ello a pesar de su incommensurable valor patrimonial y a la infradotación de espacios libres de sus ciudades cercanas. El Valle del Guadalhorce, la Vega de Granada, la Vega de Motril, y un largo etcétera, son ejemplos de ello en Andalucía.

2. Aconseja el tratamiento de determinadas áreas de cultivo como suelo urbano industrial. Sería el caso, entre otros, de los invernaderos de Almería, cuyo sistema de explotación se asemeja más a una industria que a una explotación agraria en cuanto a requerimientos de abastecimiento de agua y energía (cultivos hidropónicos), nuevas tecnologías (informatización en el suministro de aguas y nutrientes y conexión con los mercados a través de banda ancha) y gestión y recogida de desechos (envases de fitosanitarios, plásticos y residuos orgánicos).
3. Recomienda la planificación mancomunada de equipamientos y dotaciones agrarias (sistemas de riego, mataderos, suelo debidamente equipado para la instalación de empresas agroindustriales y de servicios) al objeto de evitar tanto las carencias como las duplicaciones. Ello requiere una mayor coordinación entre las administraciones locales, que no siempre resulta fácil, y la consideración de este tipo de equipamientos y dotaciones por parte de los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional.

El modelo ambiental-paisajístico se asocia, en cambio, a espacios preferentemente rurales, con dificultades de conexiones externas y cuyas agriculturas tienen un considerable valor patrimonial. Ello demanda a la ordenación del territorio:

1. Mejoras en su accesibilidad, que permitan un mejor aprovechamiento de las potencialidades socio-recreativas de la agricultura y la activación socio-económica de estos ámbitos, económicamente muy desarticulados. Y a su vez necesaria para la inserción comercial de su agricultura ecológica (uno de sus principales factores de

competitividad agropecuaria, como se ha visto) y, a la postre, para la preservación de unos valores ambientales y paisajísticos que, en la mayor parte de los casos, tienen una fuerte raigambre agropecuaria.

2. Una mayor atención a los espacios de la agricultura por parte de la planificación territorial, que complete y articule tanto las proposiciones conservacionistas de la planificación ambiental (Planes de Ordenación de los Recursos Naturales), como las medidas de gestión productiva de la PAC, en la línea de los planteamientos de la Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

Las relaciones entre las funciones de la agricultura y los estructurantes de los territorios abren grandes posibilidades para la consideración de los espacios de cultivo por parte de la planificación físico-territorial. Independientemente del modelo agrario dominante, también cabría proponer que, entre los argumentos de ordenación de los espacios de la agricultura, se atendiese —además de al valor agrológico de los suelos, como se viene haciendo hasta ahora (GÓMEZ OREA, 1992)—, a otras funciones extra-productivas relacionadas con los beneficios ambientales y paisajísticos que la agricultura aporta a la sociedad (calidad ambiental, paisajes, espacios libres, lugares de ocio).

## 5. Conclusiones

El análisis de la agricultura como territorio está cada vez más presente en estudios, normas y programas, lo que cabe interpretarse de manera muy positiva como una respuesta a la incorporación de la dimensión territorial a las políticas públicas. Pero a efectos prácticos se traduce en un colorario de diagnósticos y proposiciones parciales, de agriculturas sin territorios y territorios sin agricultores, que inhibe el aprovechamiento de las sinergias agro-espaciales, renuncia a la explicación de la idiosincrasia de cada agricultura debidas a la localización y, a la postre, a la utilización de la diferenciación territorial como un recurso competitivo básico.

La propuesta metodológica de análisis de la espacialidad de la agricultura desde las perspectivas y las necesidades de los territorios ha resultado muy útil y operativa para superar algunos de los citados problemas. La colocación del territorio en el eje del análisis ha permitido superar su consideración anterior como mero escenario, confiriéndole un protagonis-

mo que antes no tenía y convirtiéndolo en un recurso para el desarrollo, de ahí sus múltiples ventajas:

- La utilización del municipio como unidad de estudio ha resultado sumamente útil para estos propósitos, ya que ha permitido un doble acercamiento escalar que, a la vez que reconoce el territorio como un todo (reparto espacial de las funciones agrarias), se adentra en las particularidades de sus partes (modelos territoriales de funcionalidad).
- Ofrece una perspectiva de análisis diferente a la aproximación convencional a la espacialidad de la agricultura, centrada en las orientaciones productivas (distribución de áreas cerealistas, olivareras, hortofrutícolas, de vacuno de carne, de ovino-caprino), ayudando a profundizar en las diferencias agro-productivas asociadas a la localización (discerniendo entre agriculturas serranas, campiñesas, de valles, litorales).
- Permite incorporar al estudio de las capacidades competitivas del sector dos factores cruciales en el dinamismo económico-productivo de la agricultura: la disponibilidad de unas buenas infraestructuras viarias y la existencia de un umbral demográfico básico para la instalación de firmas agroindustriales y de servicio.

La aplicación de esta propuesta a Andalucía ha puesto de manifiesto la importancia que tiene la agricultura en los distintos escalones de su jerarquía urbana. Ello viene a refutar la opinión, muy extendida, de que la agricultura es una actividad exclusivamente rural e impele a una concepción más compleja del espacio, como una mezcla de usos y de funciones. A las competencias territoriales que de ello se derivan, hay que añadir otras tantas oportunidades (provisión de bienes y servicios públicos), que brindan recursos susceptibles de ser activados por los programas de gestión socio-económica y planificación territorial.

Según qué tipo de asentamientos la especialización agro-funcional es diferente. Las agriculturas paisajístico-ambientales tienen un perfil preferentemente rural y las socio-productivas predominante urbano. Ello, sumado a sus localizaciones (áreas serranas, en el primer caso, y espacios litorales y periurbanos, en el segundo) se traduce en situaciones territoriales muy diferentes que requieren tratamientos normativos diferenciados.

En términos normativos, la metodología propuesta ha resultado de gran utilidad para orientar las políticas públicas.

En el caso de las políticas de la agricultura:

- El análisis de la distribución territorial de las funciones agrarias proporciona algunos argumentos para orientar las ayudas por tramos: Discriminación del importe de los pagos únicos según se trate de agriculturas competitivas o intensivas; modulación de la cuantía de las ayudas en función del empleo que se genere; o concesión de una prima adicional a aquellas agriculturas proveedoras de recursos ambientales y paisajísticos.
- La definición de modelos de funcionalidad permite, además, la adaptación de las ayudas del Segundo Pilar a las necesidades e idiosincrasias territoriales de cada agricultura. Las agriculturas socio-productivas precisan la potenciación de sus capacidades competitivas y la mitigación de la contaminación edáfica e hídrica que detraen dicha competitividad. Esto último podría conseguirse financiando medidas proactivas y/o correctivas (agriculturas de conservación, producciones integradas, limpiezas de suelos). A su vez, las agriculturas paisajístico-ambientales reclaman mayores garantías de mantenimiento de la actividad y una apuesta más decidida por la competitividad apoyada en las potencialidades de su agricultura ecológica.

Las relaciones que territorialmente se establecen entre los modelos y dimensiones funcionales y estructurantes espaciales básicos permiten, por último, definir el papel que cada agricultura está llamada a desempeñar en la ordenación del territorio y algunos de los requerimientos que desde el propio sector agrario cabe plantear a la planificación:

- La coincidencia territorial del modelo socio-productivo, con espacios con unas infraestructuras viarias relativamente potentes y un tejido urbano denso y bien jerarquizado, abre algunas de las siguientes posibilidades de cara a la planificación: La consideración de algunos espacios de cultivo como áreas de descongestión urbanística y su integración en las redes de espacios libres metropolitanos; el tratamiento de determinadas áreas de cultivo como suelo urbano industrial por parte del planeamiento municipal (caso de los invernaderos de Almería); o la planificación mancomunada de equipamientos y dotaciones agrarias por parte de los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional.
- El modelo ambiental-paisajístico se asocia, en cambio, a espacios preferentemente rurales, con dificultades de conexiones externas

y cuyas agriculturas tienen un considerable valor patrimonial. Ello demanda a la ordenación del territorio: Mejoras en sus concisiones de accesibilidad y una mayor atención a los espacios de la agricultura, que no prescinda de su condición productiva so pena de incurrir en planteamientos de territorios sin agricultores que redundan en una simplificación y banalización paisajística y, consecuentemente, en una pérdida de valores.

## 6. Bibliografía citada

- ANTÓN, J. & R. COMPÉS & J. M. GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, (2007): «La multifuncionalidad agraria en el marco del comercio internacional», en: J. A. GÓMEZ LIMÓN, & J. BARREIRO HURLÉ (Coords.): *La multifuncionalidad de la agricultura en España: 77-89*. MAPYA-Ed. Eumedía, Madrid.
- ATANCE, I. (2007): «Política agraria para una agricultura multifuncional. Un análisis de la PAC reformada frente a la multifuncionalidad», en: J. A. GÓMEZ LIMÓN & J. BARREIRO HURLÉ (Coords.): 91-106.
- BARREIRO, J. & M. ESPINOSA (2007): «La política agroambiental como herramienta para multifuncionalidad», en: J. A. GÓMEZ LIMÓN & J. BARREIRO HURLÉ (Coords.): 107-128.
- BUSQUETS & A. Cortina (Coords) (2009): *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*. Ariel, Barcelona.
- & C. FARRÉ (2009): «Proyecto de gestión del paisaje vitivinícola del Alt Penedès», en: J. BUSQUETS & A. CORTINA (Coords.): 561-580.
- CALDENTEY, P. & A. C. GÓMEZ (1996): «Productos típicos, territorio y competitividad», en: *Agricultura y Sociedad*, 80-81: 57-72.
- CAMPOS, P. & P. MARISCAL (2003): «Preferencia de los propietarios e intervención pública: el caso de las dehesas de la comarca de Monfragüe», en: *Investigación Agraria*, 12: 87-102.
- CAMPOS, P. & Y. RODRÍGUEZ & A. CAPARRÓS (2002): «La renta total de los sistemas agroforestales: el caso de las dehesas» en: *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural*. MAPYA, Madrid.
- CAMPOS, P. & al. (2008): «La renta total social de los bosques», en: P. CAMPOS & J. M. CASADO (Ed.): *Gestión del medio rural en la península Ibérica. Economía y políticas públicas*. Consejo General de Colegio de Economistas de España, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (1998): Contribution of the European Community on the Multifuncional carácter of Agricultures. Bruselas.
- (1999): *Estrategia Territorial Europea*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- (2008): *Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*. COM (2008) 616 final. Bruselas.
- CONSEJO DE EUROPA (2000): *Convenio Europeo del Paisaje*. Consejo de Europa, Florencia.
- DÍEZ, D. & D. TRUEBA (2007): «Evolución del uso del término multifuncionalidad en el contexto europeo», en: J. A. GÓMEZ LIMÓN & J. BARREIRO HURLÉ (Coords.): 41-56.
- FAO (2007): *El estado de la agricultura y la alimentación. Pagando a los agricultores por los servicios ambientales*. FAO, Roma.
- FOLCH, R. (2003): «Conceptos socioecológicos de partida», en R. FOLCH (Coord.): *El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación: 19-41*. Diputación de Barcelona. Barcelona.
- GARRIDO, E. & E. MOYANO & D. MOSCOSO (2004): «Opinión pública y sociedad rural en Andalucía», en: *Almirez*, 13, 273-294.
- GÓMEZ LIMÓN, J. A. & J. BARREIRO HURLÉ (Coords.) (2007): *La multifuncionalidad de la agricultura en España*, MAPYA-Ed. Eumedía, Madrid.
- GÓMEZ-LIMÓN, J. A. & Z. KALLAS & M. ARRIAZA (2007): «Demanda social de bienes y servicios no comerciales procedentes de sistemas agrarios marginales» en: J. A. GÓMEZ LIMÓN, & J. BARREIRO HURLÉ (Coords.): 189-206.
- GÓMEZ OREA, D. (1992): *Planificación Rural*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación & Editorial Agrícola Española, S.A. Madrid.
- KALLAS, Z. & J. A. GÓMEZ-LIMÓN & J. BARREIRO (2007): «Oferta y demanda de bienes y servicios públicos en España», en: J. A. GÓMEZ LIMÓN & J. BARREIRO HURLÉ (Coords.): 131-154.
- MATA, R. (2004): «Agricultura, paisaje y ordenación del territorio», en: Polígonos. *Revista de Geografía*, 14: 97-137.
- MONTASELL, J. (2009): «La gestió dels espais agraris a Catalunya», en CALLAUS & al. (Eds.): *La futura llei d'espais agraris de Catalunya*. Documenta Universitaria/Fundació Agroterritori, Girona.
- MOSCOSO, D. J. (2005): «Las dimensiones del desarrollo rural y su engranaje en los procesos de desarrollo comarcal de Andalucía», en: *Revista de Estudios Regionales*, 73: 79-104.
- MOYANO, E. (2005): «Nuevas orientaciones de la política de desarrollo rural. A propósito del nuevo reglamento FEADER», en: *Revista de Fomento Social*, 60 (238): 219-242.
- & A. ARRANZ (2007): «Agricultura, territorio y multifuncionalidad. La experiencia de los contratos territoriales de explotación», en: *Revista de Fomento Social*, 247: 363-391.
- MOYANO, E. & E. GARRIDO (2007): «A propósito de la multifuncionalidad. Discursos y políticas sobre agricultura y desarrollo rural», en: J. A. GÓMEZ LIMÓN & J. BARREIRO HURLÉ (Coords.): 49-75.
- OÑATE, J. J. (2007): «Biodiversidad y actividad agraria», en: J. A. GÓMEZ LIMÓN & J. BARREIRO HURLÉ (Coords.): *La multifuncionalidad de la agricultura*

- en España: 155-172. MAPYA-Ed. Eumedía, Madrid.
- PRADA, A. & M. X. VÁZQUEZ (2007): «Aplicación de índices de preferencia paisajística a paisajes atlánticos de montaña», en: *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 214:127-153.
- REIG, E. (2007): «Fundamentos económicos de la multifuncionalidad», en: J. A. GÓMEZ LIMÓN & J. BARREIRO HURLÉ (Coords.): 19-40.
- SABATÉ, J. (2009): «Proyecto de Parque Agrario del Baix Llobregat», en: J. BUSQUETS, & A. CORTINA (Coords.): 643-657.
- SAYADI, S. & M. C. GONZÁLEZ & J. CALATRAVA (2004): «Estudio de preferencias por los elementos agrarios del paisaje mediante los métodos de Análisis Conjunto y Valoración Contingente», en: *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 4 (7): 135-151.
- SILVA, R. (2005): «Agricultura y competitividad territorial. Una aproximación desde Andalucía», en: *Estudios Geográficos LXVI*, 259: 689-719.
- (2008): «Hacia una valoración patrimonial de la agricultura», en: *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* (XII), 273 <http://www.ub.edu/geocrit/nova.htm>.
- (2010a): «Tratamiento normativo de los paisajes agrarios españoles», en: *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 30: 119-138.
- (2010b): «Ambivalencia Territorial de la agricultura: Deconstrucción analítica y reestructuración normativa», en: *Informe Anual 2010*: 103-111. Unión de Pequeños Agricultores-Fundación de Estudios Rurales Madrid [http://www.upa.es/\\_contenidos/fer.php](http://www.upa.es/_contenidos/fer.php)
- VELASCO, A. (2008): «Miradas cruzadas en el escenario agricultura-medio ambiente», en: *La Agricultura Familiar en España, 2008*: 65-71. Unión de Pequeños Agricultores-Fundación de Estudios Rurales, Madrid.
- ZOIDO, F. (2001): «La Convención Europea del Paisaje y su aplicación en España», en: *CyTET*, 128: 275-281.

## 7. Abreviaturas

- PAC: Política Agraria Comunitaria  
 FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (siglas en inglés de Food and Agriculture Organization)

## 8. Anexo 1. Funcionalidades agrarias: atributos, variables e indicadores utilizados en el análisis territorial

FUNCIONALIDADES	ATRIBUTOS	VARIABLES/ INDICADORES	COMENTARIOS
Económico-productiva	Intensidad agraria	Consumo eléctrico en agricultura (Mw/Hora/años/Ha de SAU)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Está muy condicionado por el tipo de actividad, por lo que solo permite comparar zonas agrícolas relativamente similares y con producciones equiparables.</li> <li>• Los consumos más elevados pueden estar asociados a situaciones de ineficiencia energética, causantes de costes ambientales que redundan en detrimento de la rentabilidad productiva.</li> <li>• También pueden suponer una dificultad para acceder a los mercados, cada vez más sensibles a la calidad y salubridad de los alimentos.</li> <li>• No se dispone de información de consumos eléctricos para todos los municipios de Andalucía, lo que imposibilita la utilización de este indicador en el análisis cluster.</li> </ul>
	Competitividad: Productos ecológicos sujeta a ayudas agroambientales de la PAC	Superficie de agricultura ecológica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ha utilizado la superficie de agricultura ecológica que recibe ayudas agroambientales en lugar de a la superficie total de agricultura ecológica debido a la falta de información municipal agregada de esta última. Ello se explica porque las diferentes empresas certificadoras que operan en Andalucía emplean distintos sistemas de cómputo superficial, lo que imposibilita las agregaciones.</li> </ul>
Social	Generación de empleo	Empleo en la agricultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ha optado por el número total de empleados, sin referirlos al tamaño municipal o a la superficie agraria útil porque lo que se pretende averiguar es la capacidad de la agricultura para fijar población en el medio rural a través de la creación de empleo, para lo que resultan más apropiados los datos absolutos.</li> </ul>
	Inducción de actividades, diversificación económica y fijación de población	Número de industrias agroalimentarias	
Positiva	Contribución a la calidad ambiental y paisajística	Porcentaje de superficie agraria en Parques Naturales	
Paisajístico-ambiental	Erosión	Porcentaje de superficie municipal con erosión hídrica alta o muy alta en suelos agrícolas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluye aquellos municipios con pérdidas anuales de suelo de más de 50 Tm/Ha/año.</li> </ul>
Negativa	Contaminación hídrica	Concentración de nitratos en aguas subterráneas (mg/NO <sub>3</sub> /L).	



# El alquiler: una asignatura pendiente de la Política de Vivienda en España

Montserrat PAREJA-EASTAWAY & M. Teresa SÁNCHEZ-MARTÍNEZ

Facultat d'Economia i Empresa. Universidad de Barcelona. & Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Granada.

**RESUMEN:** En 1985, el mercado del alquiler en España se desreguló completamente con el objeto de aumentar la provisión de vivienda de alquiler. La escasez de vivienda social fue uno de los problemas latentes a resolver con el cambio de la legislación, en un entorno de tenencia tan descompensado. El beneficio esperado después de la liberalización es aún incierto después de 25 años; incluso después de la crisis económica, sigue existiendo una importante demanda insatisfecha, junto con graves problemas de acceso y pago de hipotecas.

En este contexto el objetivo de este artículo es doble: por un lado, el artículo presenta los principales argumentos en el debate académico con respecto a la tendencia de los regímenes de tenencia en Europa, prestando atención a la creciente reducción del segmento de vivienda social. Por otro, el trabajo analiza la situación actual en el sector de la vivienda de alquiler en España, de acuerdo con los datos disponibles, siendo analizadas las medidas específicas adoptadas para estimularlo. Finalmente, se ofrece una reflexión acerca de la posible consideración del sector del alquiler como parte del segmento de vivienda social en España.

**DESCRIPTORES:** Viviendas en alquiler. Cultura de la propiedad. Vivienda social. Política de vivienda.

## 1. Introducción

El modelo de estado de bienestar implantado en los países occidentales después de la posguerra se estructuró como combinación de responsabilidades compartidas por el Estado, las familias y el mercado. En el caso de España, este modelo recayó con mayor impacto en los dos últimos, familia y mercado,

sobre todo en lo referente a los sistemas de protección de vivienda, modelo que algunos autores han denominado Estado de Bienestar tradicionalista o familista (ESPING ANDERSEN, 1996, ALLEN & *al.*, 2004, PADOVANI 2004).

A diferencia de otros países europeos, España no apostó en aquellos momentos por la creación de parques de alquiler social para cubrir

Recibido: 13.08.2010 ; Revisado: 20.12.2010  
e-mail: mpareja@ub.edu; tsanchez@ugr.es

Las autoras agradecen a los evaluadores anónimos sus críticas y sugerencias para la mejora del artículo.

las demandas de vivienda más acuciantes, ni siquiera por fomentar un mercado amplio de alquiler privado que posibilitara mayor libertad de elección en cuanto a las distintas formas de acceso a la vivienda, facilitando que estas decisiones fuesen racionales. La intervención del sector público se dedicó, casi exclusivamente, a favorecer el acceso a la propiedad promulgando, simultáneamente, sucesivas leyes de arrendamiento urbanos, caracterizadas por establecer estrictos controles de alquileres que desincentivaban, por el lado de la oferta, la colocación de nueva vivienda en alquiler en el mercado.

Muchos países en Europa están en la actualidad apostando por un sector de vivienda en propiedad más fuerte y una reducción de las ventajas históricamente asociadas al alquiler. Este cambio de tendencia cuestiona la «cultura» o «ideología» de la propiedad tradicionalmente vinculada a países como España, donde el sector del alquiler es una excepción y no una alternativa real en cuanto a tenencia para los hogares españoles (RONALD, 2008). Las pautas determinadas por la política de vivienda han jugado un papel determinante en la configuración del sistema de vivienda de cada país, más allá de retóricas sociológicas que propugnen una tendencia inherente a la propiedad.

En España, el sector del alquiler perdió importancia pasando de más del 50% a mediados de siglo pasado para llegar a porcentajes inferiores al 15% a principios de los años ochenta. Ante la urgente necesidad de resolver el problema de la accesibilidad a la vivienda en España, entre otras medidas, en el año 1985 se promulga el Real Decreto Ley de 30 de abril<sup>1</sup> y se liberaliza el mercado de alquiler después de largas décadas de control con el objeto de flexibilizar el mercado y, en consecuencia, promover la vivienda en alquiler. Desde la aprobación del «Decreto Boyer» en 1985, el sistema de vivienda en España durante estos 25 años se ha caracterizado por dos hechos: un sector del alquiler estancado y un auge intenso y prolongado del sector inmobiliario.

El boom inmobiliario de finales de los noventa alcanzó en España una intensidad y duración sin precedentes<sup>2</sup>, que han tenido como consecuencia tasas de endeudamiento de las familias y de las empresas del sector muy elevadas. Por otro lado, la intensa creación de nuevos hoga-

res, tanto nacionales como de inmigrantes, intensificó la demanda de vivienda, reforzada además por la presencia del efecto riqueza derivado de unas amplias expectativas de revalorización de los precios de las viviendas, y con gobiernos locales dispuestos a calificar suelo urbano sin freno (SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, 2008). El fin de esta situación tiene lugar en el año 2007, poniéndose de manifiesto el grave desajuste que vive el sector de la vivienda en España, con un excedente de oferta, especialmente concentrado en algunos territorios, y un persistente problema de acceso en la demanda que requiere de nuevas apuestas en materia de política de vivienda, por lo que el alquiler podría proclamarse como una posible vía para resolver esta cuestión (PAREJA-EASTAWAY, 2010; TRILLA, 2010).

Ante la creciente preocupación por el mantenimiento de un segmento del parque de vivienda que realice las funciones de vivienda social, digna y accesible, con entidad y complementario a la vivienda en propiedad, este artículo se plantea cuál es el papel del alquiler en este contexto y, por lo tanto, como verdadera alternativa de vivienda social en España. Para ello, el análisis se enmarca en el debate actual a escala europea acerca de la necesidad de mantener un parque de vivienda en alquiler que evite la *residualización* de la vivienda social y suponga una masa crítica aceptable para el funcionamiento de la política de vivienda. Finalmente se evalúan las posibilidades actuales para poner en marcha definitivamente nuevos mecanismos alternativos a la vivienda en propiedad.

La primera sección presenta el debate académico sobre la contribución de la «cultura» de la vivienda en propiedad al desequilibrio del régimen de tenencia español. En el segundo apartado, la situación actual del sector del alquiler en España se describe tanto en base a la contribución de los diferentes antecedentes legislativos que han llevado a tener este estrecho sector de alquiler como a través de la urgencia de contar con un parque de alquiler adecuado para atender a las necesidades de los hogares. La última sección evalúa las medidas propuestas desde mediados de la primera década del siglo XXI para incentivar el mercado de alquiler, tanto privado como social. Por último, se hacen algunas reflexiones finales al tiempo que se plantean algunos interrogantes pendientes de política de vivienda.

<sup>1</sup> Conocido popularmente como «Decreto Boyer», ya que Miguel Boyer era entonces Ministro de Economía y Hacienda en España y ejerció como principal inspirador de la medida.

<sup>2</sup> Alimentado, entre otros, por una política monetaria laxa, con unas inmejorables condiciones de financiación y bajos tipos de interés.

## 2. Acerca de la «cultura» de la propiedad y la (cuasi) desaparición de la vivienda social en Europa

Según algunos investigadores (JURADO, 2006; ALLEN & *al.*, 2004), buena parte de los hogares consideran la propiedad como una forma de ahorro y como un sistema de seguridad para la familia, más allá de un mero bien de consumo. La vivienda representa un bien valioso que les ofrece una seguridad valorada por encima de la movilidad, la flexibilidad y el riesgo, particularmente en tiempos de recesión económica. Estos argumentos sostienen que el predominio del régimen de propiedad frente al alquiler obedece a una serie de razones sociológicas y culturales, propiciadas desde los poderes públicos que han diseñado políticas dirigidas básicamente a la adquisición de la vivienda.

Esta conducta de los dirigentes políticos ha sido denominada como la ideología de la propiedad —*ownership ideology*—, en la que se considera que la propiedad de viviendas es un medio para pacificar a las clases trabajadoras a la vez que un instrumento de acumulación de la riqueza y un elemento fundamental de la formación de la identidad (RONALD, 2008). En cierto modo, esta estrategia pretende aumentar la responsabilidad individual a través de la acumulación de ahorros y bienes, contribuyendo a redefinir un nuevo estado del bienestar en el cual los gobiernos trabajan menos de forma directa para los ciudadanos, delegando responsabilidades en cuanto al bienestar de los individuos en lo que se ha llamado una estrategia de «co-responsabilidad» (GARLAND, 1996). MURIE (1997) sugería que la versión moderna del estado del bienestar ubica a la vivienda en un lugar más relevante que en el pasado; así, poseer una vivienda substituye aproximadamente el papel que hasta el momento venía jugando la Seguridad Social. Independientemente de las pensiones y otros servicios públicos, la propiedad de la vivienda ofrece seguridad en el futuro para los hogares aunque en la actualidad ese hecho está rodeado de un aura de incertidumbre asociada al futuro de los mercados inmobiliarios.

La política desarrollada en España desde mediados del siglo pasado hasta nuestros días ha mostrado una clara preferencia por la vivienda en propiedad, invirtiendo el panorama inmobiliario español<sup>3</sup>. NAREDO (2009; 2010) apunta a

<sup>3</sup> El censo de edificios y viviendas de 1950 acredita que en este año más de la mitad del stock de viviendas se encontraba en régimen de alquiler, y este porcentaje alcanzaba cerca del 90% en las grandes ciudades como Madrid (94%), Barcelona (95%), Sevilla (90%) o Bilbao (88%).

la clara preferencia de la política hacia la propiedad en aquellos momentos, después de una dura contienda civil, como una garantía contra la inestabilidad social; se trataba de hacer «gente de orden» y asegurar el conformismo de la población facilitando su acceso a la propiedad de la vivienda y atándola, además, con responsabilidades de pago importantes, fomentando así la responsabilidad individualizada a través del ahorro y la acumulación de bienes.

De igual forma, además de las motivaciones anteriormente mencionadas, el sector público ha utilizado la política de vivienda como un instrumento contra-cíclico, estimulando particularmente al sector de la construcción a través de todo tipo de subsidios o desgravaciones, como motor de crecimiento económico en coyunturas de bajo crecimiento. Claros ejemplos de estas actuaciones se encuentran en la década de los sesenta y setenta, donde se promovió al sector de la construcción como una medida para reanimar la letárgica situación del panorama económico español. La ayuda financiera indiscriminada a los promotores constituyó un buen ejemplo de lo que se denomina ayuda «a la piedra». Asimismo, durante los años ochenta, la política de vivienda en España utiliza en gran medida los subsidios financieros<sup>4</sup>, aumentando así el porcentaje de deducciones por la compra de nueva vivienda e incluso, vivienda secundaria. Estas medidas fueron orientadas para, de nuevo, reactivar la economía subsumida en una recesión considerable. En síntesis, el mercado de la vivienda en España ha recibido un elevado número de ayudas como sector estratégico en la reactivación del total de la economía dejando en segundo plano otros objetivos como facilitar el acceso a la vivienda para todos los segmentos de población, permitiendo que el sector del alquiler se redujera a niveles sub-estándar (SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, 2005).

En este sentido, en las últimas décadas, quizás con otras argumentaciones pero con igual resultado, en la mayoría de los países europeos y Estados Unidos se han puesto en marcha políticas tendentes a fomentar el acceso a la propiedad de las clases con menores ingresos, en detrimento del sector del alquiler (ver FIG. 1). La tendencia seguida por la mayoría de estos países ha sido el resultado de una política de discriminación positiva neta hacia esta modalidad, gracias a las ayudas fiscales, a la inflación

<sup>4</sup> Real Decreto 2/1985, de Medidas de Política Económica. Su séptimo artículo regula la deducción fiscal por la compra de nueva vivienda, independientemente de si es primera o segunda residencia.

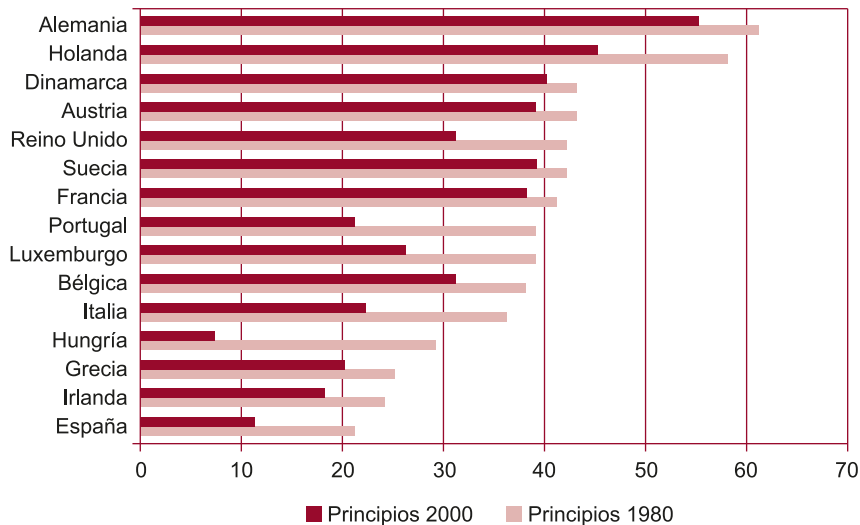


Fig. 1/ Alquiler de vivienda en varios países europeos. Porcentajes

Fuente: *Housing Statistics in the European Union*, 2004.

y los aumentos de los alquileres en otros sectores (MCLENNAN & *al.*, 1992; TRILLA, 2001).

Algunos autores, entre los que se pueden señalar a STEPHENS & *al.* (2008), GREEN & WHITE (1997), ROSSI & WEBER (1996), entre otros, han identificado las motivaciones que se encuentran detrás de la disminución de medidas de apoyo directo para el sector del alquiler y la tendencia al alza de aquellas otras para estimular la propiedad. Ellas responden, entre otros, a los siguientes factores: en primer lugar a la necesidad de control y reducción del gasto público; en segundo lugar reducir los problemas sociales, la segregación y los conflictos sociales, creados en las grandes urbanizaciones construidas durante los años 50, 60 y 70, básicamente conformada por la vivienda pública de alquiler; en tercer lugar, la identificación de la vivienda en propiedad como una red de seguridad; y por último, la estimulación de las externalidades sociales positivas asociadas a la vivienda en propiedad

Por otro lado, tal y como han señalado algunos autores (HAFFNER & *al.*, 2007; OSWALD, 1996; BARRIOS & RODRÍGUEZ, 2004; VAN EWIKJ & VAN LEUVENSTEIJN, 2009) existen ventajas reales asociadas a la presencia de un sector del alquiler desarrollado: una menor dependencia de los ciclos económicos, mayor facilidad en la movilidad de los trabajadores, el favorecimiento de la emancipación de los jóvenes, mejores posibilidades de acceso a la vivienda para los segmentos de renta baja y, en particular, permite la supervivencia de los hogares unifamiliares.

En el ámbito académico europeo, se está produciendo en la actualidad un debate considerable en torno al papel de la vivienda dentro del moderno estado del bienestar. Gran número de expertos (MALPASS, 2008, DOLING & FORD, 2007, WHITEHEAD & SCANLON, 2007, LEAL, 2008) han examinado las implicaciones de lo que ellos denominan la «*residualización*» de la vivienda social y la idea de un sistema de estado de bienestar basado en la vivienda en propiedad y no en la vivienda social, tal y como se ha entendido hasta ahora. El aumento de la propiedad no sólo está promoviendo el declive de la vivienda social sino que se puede convertir en un caballo de Troya dentro del conjunto del estado del bienestar: esta situación presenta una doble cara ya que el aumento percibido por la vivienda en propiedad no solo contribuye a la *residualización* de la vivienda social sino que proporciona argumentos para que los gobiernos recorten el gasto público y redistribuyan la responsabilidad del bienestar en el individuo y la familia (MALPASS, 2006). Si esta tendencia se consolida no solo pueden emerger implicaciones graves para la vivienda social sino también para la vivienda en alquiler, la cual juega el papel de vivienda social en algunos países como por ejemplo España.

En síntesis, se consolida en Europa un renovado estado del bienestar moderno fundamentado en la co-responsabilización en el que la vivienda en propiedad emerge como alternativa a la seguridad que hasta ahora ofrecía el propio estado.

Esta tendencia se observa no sólo en los países occidentales, en la mayoría de los países de la Europa del Este se han privatizado o restituido entorno al 75-95% de sus parques de viviendas sociales, y el proceso de transición llevado a cabo no sólo ha cambiado la estructura de la tenencia, sino también su significado. La incertidumbre creada por el proceso de transición ha sido un factor importante en el deseo de los inquilinos sociales a convertirse en propietarios de viviendas (HEDEGÜS, 2008).

En España, el debate también se encuentra en la agenda política y se presenta como un dilema que conduce a una difícil encrucijada. Por un lado, la mayoría de los países de nuestro entorno se están dirigiendo hacia un nuevo Estado de bienestar donde la propiedad de la vivienda será un objetivo prioritario y tendrá un papel importante en la red de seguridad, residualizando a la vivienda social, asociada más a pobreza y a los servicios sociales de subsistencia para las personas con menos recursos, en vez de una posible opción de tenencia como cualquier otra (KEMENY, 2005). Y por otro, cada vez es más acuciante la necesidad de poder contar con un parque de viviendas sociales en alquiler caracterizado por tener unas rentas moderadas y razonables para atender las necesidades de los hogares con menores recursos (PAREJA-EASTAWAY & SANMARTÍN, 2002; PAREJA-EASTAWAY & SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, 2010), lo que implica ir a contracorriente de las tendencias de otros países en Europa.

El punto de equilibrio óptimo entre los regímenes de tenencia se está convirtiendo en una cuestión sobre la que los gestores públicos centran sus preocupaciones. Ni los países que optaron radicalmente por políticas de alquiler (centro y norte de Europa), ni los países que se decantaron por el acceso a la propiedad (mediterráneos) consideran hoy que sus parques de viviendas ofrezcan la estructura óptima para satisfacer las necesidades de una población con necesidades cambiantes, evoluciones y características muy diversas (TRILLA, 2001).

### 3. La problemática dimensión del sector del alquiler en España: antecedentes históricos, oferta y demanda

El parque de viviendas en España representa unos 25 millones de viviendas a finales de la primera década del siglo XXI, de los cuales alrededor de un tercio son segundas residencias o residencias vacías y alrededor de un 13,2% es vivienda en alquiler (ver FIG. 2). La alta representatividad del sector de la propiedad entronca con las políticas de estímulo abierto a la propiedad junto con una regulación histórica muy rígida del mercado de alquiler hasta mitad de los años 80, que ha contribuido a la estrechez de este sector. Durante décadas, el alquiler ha sido la hermana pobre de la política de vivienda en España, contribuyendo a un sistema de tenencia desequilibrado y sin alternati-

Fig. 2/ Estimación del parque de viviendas en España

		2001	%	2008	%
<b>Total viviendas</b>		<b>20.946.554</b>	<b>100</b>	<b>25.129.207</b>	<b>100</b>
Según destino	Principales	14.184.026	67,7	16.747.294	66,6
	Secundarias, vacías y otras	6.762.528	32,3	8.381.913	33,4
Según financiación	Privada	18.399.433	87,8	22.353.170	89,0
	Protegida	2.547.121	12,2	2.776.037	11,0
<b>Total viviendas principales</b>		<b>141.84.026</b>	<b>100</b>	<b>16.747.294</b>	<b>100</b>
Régimen tenencia	Propiedad	11.654.379	82,2	14.153.496	84,5
	Alquiler	1.614.221	11,4	2.208.539	13,2
	Cesión	915.426	6,5	385.259	2,3
<b>Total viviendas alquiler</b>		<b>1.614.221</b>	<b>11,4</b>	<b>2.208.539</b>	<b>13,2</b>
Según financiación	Privada	1.418.403	10,0	1.950.946	11,6
	Protegida	195.818	1,0	257.593	1,5

Fuente: INE, Censo de Población y Vivienda, 2001; para 2008, MINISTERIO DE VIVIENDA.

vas reales a la vivienda en propiedad (PAREJA-EASTAWAY, 2010).

Tal y como ya se ha mencionado, la existencia de un parque suficiente de viviendas en alquiler colabora a una mayor estabilización de los ciclos inmobiliarios, sirviendo de amortiguador para las bruscas oscilaciones de los precios de las viviendas, con lo que se produce una mejor asignación de los recursos. Dada la importancia del sector de la construcción en épocas de expansión y de crisis macroeconómica, la existencia de un sector de alquiler privado viable en términos de rentabilidad es un mecanismo que ayuda a serenar un posible calentamiento en el sector de la propiedad.

### 3.1. Antecedentes históricos de la política de arrendamientos en España

Desde el punto de vista de la oferta, la escasez de vivienda en alquiler se puede explicar en parte como consecuencia de las políticas de congelación de alquileres desarrollada en España después de la contienda civil, con la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) de 1946. Esta medida respondía a la necesidad de regular una situación de escasez de viviendas posterior a una contienda, al igual que sucedió con el resto de los países europeos unos años después, tras la II Guerra Mundial. España disponía de un parque de viviendas insuficiente y de mala calidad, en el que el alquiler era el régimen de tenencia mayoritario, sobre todo en las ciudades, y se intentaba proteger al inquilino de las fuertes subidas de las rentas que un mercado con escasez de oferta iba a provocar. Sin embargo, las limitadas posibilidades de actualización de las rentas que este tipo de legislación concedía fue uno de los factores más importantes del reducido, obsoleto y deteriorado parque de viviendas en alquiler proveniente de este periodo.

Esta ley y las posteriores, LAU de 1956 (etapa autárquica) y LAU de 1964 (etapa de desarrollo), fueron sumamente rígidas en lo referente al control de alquileres<sup>5</sup>. Los efectos negativos del control de alquileres sobre la dimensión del sector del alquiler, tanto en términos de oferta como de demanda es común en la mayoría de los países europeos (PAREJA-EASTAWAY & SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, 2009):

<sup>5</sup> Las Leyes de Arrendamientos Urbanos (LAU) de 1946, 1956 y fundamentalmente la LAU de 1964 fueron sumamente rígidas en lo referente al bloqueo de alquileres, pues las rentas prácticamente se congelaban. Aunque se incluían cláusulas de revisión, éstas se fijaban

En primer lugar, reduce la movilidad de los inquilinos. El control de alquiler actúa disminuyendo la movilidad de las personas en el mercado de trabajo, ya que pueden rechazar empleos por implicar un traslado de vivienda. La restricción en la movilidad de los inquilinos se produce por la carencia de una vivienda alternativa a la que ocupan, o por temor a perder la que disponen en condiciones privilegiadas, por lo que se resisten a desplazarse a otras localidades en que las perspectivas de empleo o promoción profesional sean mejores.

En segundo lugar, reduce la nueva construcción orientada al sector del alquiler. Como resultado de ello, aunque estas medidas estaban orientadas a apoyar los inquilinos, en la práctica, fueron la base para la reducción continua del sector de alquiler desde un 54% en 1950 al 23% a principios de los ochenta. Como conclusión, parece que el control de alquileres fue sin duda un factor clave para contribuir a la tendencia a la baja del peso de las viviendas en alquiler en España.

En tercer lugar, reduce la calidad de las viviendas de alquiler. Dichos controles hacen que los propietarios no mantengan ni mejoren su propiedad. Al reducirse la rentabilidad de las inversiones, dejan de realizarse obras en las viviendas, tanto de reparación como de mejora, con lo cual disminuye la calidad del stock de vivienda de alquiler, originando un rápido deterioro de las mismas. Como señalan PREMIUS & MACLENNAN (1998), el sector del alquiler privado a menudo «sufre» a la política pública. Algunos de los mecanismos que fuerzan al control de los alquileres a menudo dañan al propio sector, creando pocos incentivos para la conservación y mantenimiento, y eliminando cualquier posibilidad de rentabilidad económica. Observando el censo de 2001, el stock de viviendas en alquiler existentes construido antes de 1970 era más viejo que el de viviendas en propiedad (46,5% frente al 33%), y por otro lado, en términos generales, es de menos calidad que la vivienda de propiedad, los datos que hacen referencia a estado ruinoso y deteriorado representan el 15,9% del total de las viviendas alquiladas frente a casi la mitad, un 7,6%, en el caso de las viviendas en propiedad (ver FIG. 3).

En cuarto lugar, crea diferencias entre los inquilinos existentes y los nuevos. La regulación

mediante disposiciones del Gobierno, no siendo estas regulares en el tiempo. Además, existía la obligatoriedad de la prórroga forzosa en el contrato de arrendamiento para el arrendador en favor de los descendientes del arrendatario.

Fig. 2/ Estimación del parque de viviendas en España

		Propiedad	%	Alquiler	%
		11.654.379	82,16	1.614.221	11,38
Estado del edificio	Ruinoso	66.061	0,57	15.869	0,98
	Malo o deficiente	816.003	7,00	240.791	14,92
	Bueno	10.730.427	92,07	1.346.384	83,41
	Sin datos	41.888	0,36	11.177	0,69
Año de construcción	Antes de 1900	633.450	5,44	120.207	7,45
	1900-1940	808.102	6,93	175.910	10,90
	1941-1970	3.804.136	32,64	616.683	38,20
	1971-2001	6.366.803	54,63	690.244	42,76
	Sin datos	41.888	0,36	11.177	0,69

Fuente: Censo de Población y Vivienda, 2001.

de los alquileres reduce exclusivamente los gastos de los hogares de aquellos que actualmente ocupan una vivienda alquilada. Se establece distinciones entre los que ya ocupan una vivienda alquilada y los que quieren entrar en el mercado de alquiler.

Por último, desincentiva la aparición de operadores especializados en arrendamientos. Según datos del Ministerio de Fomento, en 2003, más del 86% de los propietarios eran los particulares, apenas 6,7% fueron sociedades privadas y 7,2% corresponden a las administraciones públicas o sociedades públicas

La promulgación del Real Decreto Ley de 30 de abril de 1985, de medidas urgentes en materia económica, que ahora se cumplen 25 años, supuso un cambio radical en el tratamiento del régimen de arrendamientos. Las reformas introducidas por ésta normativa, liberalizando el mercado de alquiler, tanto en la duración como en la fijación de las rentas, tampoco resolvió totalmente la situación. Creó un mercado dual de alquiler. Por un lado se situarían todos aquellos contratos celebrados con anterioridad al Real Decreto ley 2/1985, los llamados de «renta antigua», con rentas que se pueden considerar como no-económicas y sujetas a prórroga forzosa y los contratos celebrados a partir del Real Decreto ley 2/1985, caracterizados por tener rentas altas y un importante grado de rotación ocupacional, como consecuencia de la duración, en general, de un año para dichos contratos.

La necesidad de abordar más eficazmente una intervención en el mercado de alquileres

para consolidarlo como una alternativa real frente a la tradicional fórmula de adquisición de vivienda, propició la promulgación de la Ley de Arrendamientos Urbanos, la Ley 29/1994, una Ley largamente esperada, que tratará de buscar un equilibrio entre oferta y demanda para que en España empiece a consolidarse de verdad un auténtico mercado de alquiler. La última ley de Arrendamientos Urbanos de 1994 tiene como principal objetivo el estímulo al sector del alquiler a través de un marco regulador algo más restringido que el anterior pero priorizando la libertad de acuerdo entre las partes. La temporalidad mínima se estipula en 5 años o en plazos inferiores forzosamente prorrogables con una renta de alquiler establecida libremente y actualizable con el IPC durante los años de vigencia del contrato. Sin embargo, se puede decir que ni la liberalización completa ni la regulación estricta han conseguido aumentar la participación del sector de alquiler en el mercado inmobiliario español (PAREJA-EASTAWAY, 2010).

### 3.2. Una persistente demanda insatisfecha en España

Las ventajas asociadas de la presencia de un mercado desarrollado de alquiler de vivienda, ya sea privado o público, son conocidas para muchos demandantes de viviendas. Entre ellos podemos señalar en primer lugar a los más jóvenes, que pueden ver retrasada su emancipación y la formación del primer hogar condicionados por la escasez de una oferta de viviendas en alquiler asequible (JURADO, 2004,

2006; PAREJA-EASTAWAY, 2007). En la dinámica de emancipación se parte de un primer tiempo en alquiler, sin embargo, en el caso español muchos jóvenes retrasan con frecuencia el abandono de la casa de los padres hasta poder acceder directamente a una vivienda en propiedad, sin pasar previamente por el alquiler. Estos hechos, el retraso en la emancipación y el mayor porcentaje en el acceso a la propiedad frente al alquiler son expresiones diferenciadoras del comportamiento de los jóvenes del sur frente a la media europea (ALLEN & *al.*, 2004).

Al mismo tiempo, los cambios que se están produciendo en la propia concepción de la familia están dando lugar a tipologías de hogares que antes eran minoritarias; se está produciendo un incremento más que notable de rupturas familiares, las separaciones y divorcios han propiciado el desarrollo familias monoparentales, que suelen desembocar en la necesidad de una vivienda en alquiler ante la incertidumbre sobre el proyecto de hogar futuro, y que en muchos casos, ante la situación actual del mercado de alquiler, se ven abocados a una convivencia conjunta forzada debido al coste enorme que supone el desdoblamiento de residencia que se da con la separación (LEAL, 2010).

Otra demanda insatisfecha que incide sobremanera en la presión sobre el mercado residencial español ha sido la llegada de inmigrantes que necesitan coyunturalmente de una vivienda en alquiler; este fenómeno de la inmigración ha sido muy significativo en los últimos tres lustros, formándose una demanda directa de vivienda en alquiler elevada y, al mismo tiempo de una demanda latente, puesta de manifiesto por la alta dimensión media de estos hogares, causada por la convivencia conjunta en un hogar de más de una familia de residentes extranjeros.

Finalmente, y no menos importante, un mercado amplio de vivienda en alquiler facilitaría el acceso a la vivienda para hogares de bajos ingresos, que no pueden acceder a una vivienda adecuada a sus necesidades a un coste razonable. En este sentido, la generalidad de las políticas públicas, fundamentándose en objetivos redistributivos, han favorecido el desarrollo de viviendas de alquiler de carácter social a los estratos de población de menores ingresos, lo que permitiría el acceso temporal a una vivienda a un segmento de población que de otra manera no podría disfruta de ella. En España, el bajo porcentaje de viviendas sociales de alquiler (aproximadamente un 1,5%)

no es suficiente para satisfacer la demanda de viviendas por parte de estos colectivos más necesitados. Problemas en la gestión de vivienda pública de alquiler, dificultades en la definición de los contratos, bajos rendimientos y la ausencia de empresas dedicadas a este sector son las principales razones detrás de esta reducida participación en el mercado inmobiliario español.

En general, una mayor flexibilidad y movilidad en el mercado de trabajo requieren de un mercado de vivienda que ofrezca alternativas. Sería por tanto, conveniente la existencia de un mercado maduro de viviendas para alquilar para todos aquellos ciudadanos que por motivos fundamentalmente laborales o de estudios deben trasladarse por distintas zonas geográficas. Una oferta amplia de viviendas en alquiler facilita enormemente la movilidad laboral, lo que redundaría en beneficio del empleo (VAN EWIK & VAN LEUVENSTEIJN, 2009, BARRIOS & RODRÍGUEZ, 2004).

### 3.3. La falta de incentivos para la oferta de alquiler

La evolución de la oferta de vivienda de alquiler tanto nueva como de segunda mano no ha compensado el existente desequilibrio con respecto a la vivienda en propiedad. Los propietarios de vivienda para alquilar, incluso ante el crecimiento real de los alquileres, han considerado históricamente insuficientes los ingresos que pueden obtener de alquilar su propiedad, dado el alto riesgo al que se someten tanto por falta de conservación y deterioro de la propiedad como por la falta de pago. El alto porcentaje de viviendas vacías revela la existencia de un problema latente, si se tiene en cuenta que estas viviendas no producen rendimientos y si gastos, y a pesar de ello los propietarios no están dispuestos a arrendarlas.

El hecho de que el sector del alquiler sea poco atractivo para los inversores tiene mucho que ver también con la falta de rentabilidad y las expectativas de revalorización de los precios de la vivienda. Desde esta perspectiva, un mercado de alquiler atractivo para los inversores debe ofrecer expectativas de rentabilidad similares a otras alternativas de inversión. La rentabilidad percibida en forma de alquiler tiene que resultar necesaria para mantener la calidad y atractivo del stock (reparaciones, mantenimiento, etc). Además, el riesgo en la percepción de las rentas junto

con garantías en la duración acordada del contrato, hacen de la vivienda en alquiler un activo sujeto a mayores incertidumbres, especialmente en aquellos países en los que el alquiler, bien sea público o privado, representa la forma habitual de tenencia de los segmentos de demanda más vulnerables (PAREJA-EASTAWAY, 2010).

Tal y como muestra la FIG. 4, los rendimientos de la inversión en alquiler han sido poco atractivos hasta la actualidad. Durante el período 1992-1996 el escaso incentivo hacía la inversión en vivienda se comprueba comparando la rentabilidad del alquiler con los intereses que generaba la deuda pública. La crisis por la que atravesaba el mercado inmobiliario en estos años suponía incurrir en un coste de oportunidad respecto a la deuda pública.

La brecha entre la rentabilidad del alquiler y los rendimientos de la deuda pública se hizo más estrecha con el tiempo debido la disminución de las tasas de interés, de forma que entre 1997-2006 hubiese podido empezar a ganar importancia la opción de alquiler sobre otros activos alternativos como la deuda pública si no se hubiesen producido los fuertes incrementos en el precio de la vivienda, resultado del boom inmobiliario. La opción de alquiler es aconsejable siempre que no se tengan unas expectativas de revalorización de la vivienda muy elevadas, como sucedió en este período, en los que la opción de compra ha sido más rentable. Sin embargo, a partir de

2008, en el entorno actual de crecimiento negativo de los precios la opción del alquiler se hace más rentable frente a la compra, quedando algo más igualada a las rentabilidades de la deuda pública.

### 3.4. El desajuste del mercado: exceso de oferta y de demanda

La incertidumbre económica repercute negativamente en la confianza de los consumidores, que podrían preferir alquilar una vivienda en lugar de endeudarse por un período largo de tiempo. Las restricciones de crédito, la incertidumbre sobre la renta familiar de los españoles y las elevadas tasas de desempleo podrían empujar a los hogares a postergar sus decisiones de compra. Se puede afirmar por tanto, que la situación actual del mercado inmobiliario en España reúne los condicionantes necesarios para reactivar el mercado de alquiler, hecho que los poderes públicos deberían apoyar de manera efectiva. En este sentido, es muy razonable pensar que el importante volumen de stock de viviendas sin vender que existe en la actualidad puede encontrar su salida a través del mercado de alquiler.

La contracción de la demanda de vivienda iniciada en el otoño de 2007 creó un gran colapso en el mercado de la vivienda en Es-

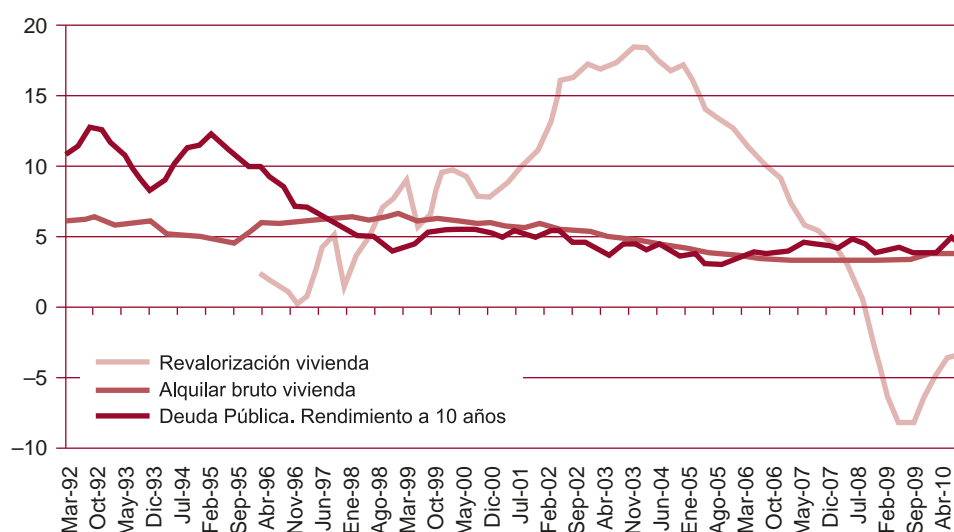


FIG. 4/ Rendimientos del mercado de alquiler, de la deuda pública y revalorización de la vivienda

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

paña y acentuó el desfase entre las nuevas viviendas vendidas y las terminadas (ver FIG. 5). La reducción en los beneficios esperados y los ajustes forzados de precios paralizó la oferta del mercado. El endurecimiento de las condiciones financieras y el aumento del ahorro de los hogares produjeron un enorme porcentaje de viviendas sin vender, muchos desarrollos sin terminar y un futuro incierto para el sector.

FIG. 5/ **Viviendas sin vender**

	Stock acumulado	Variación anual (%)
2004	102.825	
2005	195.184	89,8
2006	273.363	40,1
2007	413.642	51,3
2008	613.512	48,3
2009	688.044	12,1

Fuente: MINISTERIO DE VIVIENDA.

Este desfase ha provocado un stock de viviendas terminadas y no vendidas que supone una lenta recuperación en el nivel de actividad de este sector. La falta de series históricas largas y detalladas sobre el parque de vivienda y su distribución (entre vivienda vacía y no) no permiten desarrollar estimacio-

nes ajustadas e identificar de manera precisa dicho stock. Diversos estudios realizados han intentado aproximar la cifra de viviendas terminadas no vendidas en los últimos años, en una tentativa de evaluar el fuerte impacto que la crisis produjo en la demanda. Fuentes oficiales del Ministerio de Vivienda calculan esta sobreoferta de vivienda en unas 613 mil unidades (ver FIGS. 5 y 6), mientras que otros análisis han determinado cifras aún mayores, en torno a los 900 mil viviendas terminadas sin vender (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2009a), o entre 800 y 1.400 miles de viviendas nuevas sin vender (BBVA, 2008).

Independientemente de la cifra real de sobreoferta existente en el mercado en estos momentos, se considera de vital importancia intentar absorberla. Mientras tanto, la demanda de vivienda insatisfecha aún persiste. La vivienda en propiedad se ha convertido en inasequible para muchos hogares de bajos y medianos ingresos. A pesar de la tendencia a la baja de los precios, el endurecimiento de la situación financiera impide que los hogares puedan acceder a una hipoteca, dejando el sector del alquiler como una alternativa real. Por el lado de la oferta se podría reconvertir parte de este stock en vivienda en alquiler y esto incrementaría la cantidad de vivienda ofrecida por esta vía, empujando los precios a la baja y haciendo más competitivo este sector. En ese sentido, la política de vivienda finalmente podría proporcionar las herramientas útiles para cambiar la situación.

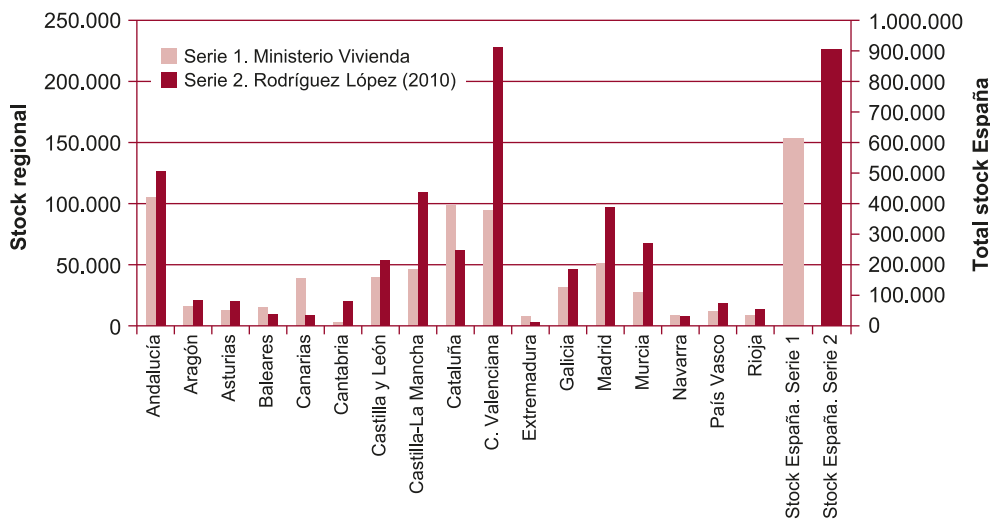


FIG. 6/ **Stock de viviendas libres a 31 de diciembre de 2008**

Fuente: MINISTERIO DE VIVIENDA y RODRÍGUEZ LÓPEZ (2009a).

#### 4. Nuevos incentivos al sector del alquiler

Las actuaciones públicas sobre la oferta o sobre la demanda en el mercado de la vivienda en alquiler tienen efectos distintos sobre el equilibrio. Una oferta adecuada, estimulada desde el sector público, puede favorecer tanto el aumento de unidades de vivienda como la reducción de los precios o rentas, mientras que las ayudas directas, dirigidas a los hogares para la adquisición de servicios de vivienda, bien sea de alquiler o de propiedad, pueden conllevar a un peligro bien conocido por los fundamentos teóricos de las leyes de oferta y demanda, como es el que ante la rigidez de la oferta en el corto plazo, pueda trasladarse a unos mayores precios o alquileres de vivienda. A continuación se identifican algunas de las medidas de política de vivienda orientadas a estimular el mercado de alquiler que se han adoptado en los últimos años, tanto desde el punto de vista de la oferta y de la demanda, y teniendo en cuenta su incidencia sobre el mercado del alquiler privado o social.

##### 4.1. Fomento del alquiler privado

Las medidas más relevantes adoptadas desarrolladas por la política de vivienda estatal para fomentar el alquiler privado se orientan

tanto al inquilino como al propietario (ver FIG. 7). Desde la perspectiva de la demanda, se encuentra la Renta de Emancipación. Consiste en una subvención de 210 euros mensuales para el pago del alquiler de su vivienda habitual durante un máximo de cuatro años. Con esta medida se intenta facilitar el acceso de los jóvenes a una vivienda digna en régimen de alquiler, fomentando una salida más temprana de la casa familiar y una mayor movilidad laboral. Esta prestación entró en vigor el 1 de enero de 2008. Tienen derecho a solicitarla los jóvenes de entre 22 y 30 años, siempre que sus ingresos no superen los 22.000 euros brutos anuales, y además acrediten una vida laboral de al menos 6 meses de antigüedad, inmediatamente anterior al momento de la solicitud, o una duración prevista de la fuente de ingresos de al menos 6 meses contados desde el día de su solicitud.

Según datos del Ministerio de la Vivienda, el esfuerzo que supone a los jóvenes emanciparse, entendiendo como tal el porcentaje que representa el pago del alquiler sobre los ingresos que perciben, es del 43,3% (44,7% en las mujeres y un 40,2% en los hombres). Para aquellos jóvenes que reciben la Renta Básica de Emancipación el esfuerzo se reduce considerablemente, situándose en el 24,1% (25,6% en las mujeres y un 22,3% en los hombres)

FIG. 7/ Medidas de fomento del alquiler en España. Alquiler privado

Beneficiario	Tipo de ayuda	Importe ayuda	Ingresos familiares máximos	Duración	Rentas máximas
Inquilino	Renta básica de emancipación (22-30 años)	210 €/mes	22.000 €	4 años	
	Deducción fiscal (nueva desde 2009)	máximo 9.015 €	24.000 €		
	Rehabilitación para alquilar	6.000 €			7% precio teórico máximo
	Gastos seguros contra posibles impagos y desperfectos	6.000 €		Arrendamiento mínimo 5 años	5,5% precio teórico máximo
Arrendador	Deducción gasto arrendamiento en IRPF	60% de las rentas o 100% de las rentas si tiene entre 18 y 30 años			
	Agilización de los trámites judiciales en caso de morosidad del inquilino				
	Creación de las Sociedades de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI), con el objetivo de invertir en inmuebles destinados al alquiler				

Fuente: MINISTERIO DE VIVIENDA y elaboración propia.

(ver FIG. 8). Hasta el momento presente han podido disfrutar de esta ayuda más de 250.000 jóvenes, siendo las mujeres las principales beneficiarias, un 56,5% del total. Aún es pronto para hacer un balance de las implicaciones de esta ayuda al alquiler en su objetivo de facilitar la emancipación, sobre todo porque se presenta en un momento en que el desempleo juvenil es alto, lo que hace poco probable que se produzca una notable disminución de la edad media de emancipación (LEAL, 2010).

Otra medida importante para reequilibrar la relación compra-alquiler es la vuelta de la desgravación por alquiler de la vivienda habitual en el impuesto sobre la renta a nivel general, que ya estuvo presente entre 1992-1998, aunque algunas comunidades autónomas ya venían realizando esta desgravación en la parte autonómica del impuesto sobre la renta. Por otro lado, se van a limitar las ayudas fiscales a la compra de vivienda, anunciado por el gobierno, al eliminar la desgravación por compra de vivienda a partir de 2011 a quienes perciban más de 24.000 euros anuales.

Desde el lado de la oferta, se están implementando acciones encaminadas a potenciar el crecimiento del número de viviendas en alquiler. En primer lugar, fomentar la salida al mercado de las viviendas vacías, estimadas en España en torno a 3,1 millones, el mayor volumen en toda Europa, de forma que se ofrecen ayudas de 6.000 € a los propietarios de viviendas vacías que las rehabiliten y alquilen, al igual que para cubrir gastos de seguros y de posibles impagos. En segundo lugar, los costes de alquiler se pueden deducir en la declara-

ción de la renta. La reducción de carácter general es del 60% y se puede aplicar a todos los inmuebles arrendados destinados a vivienda habitual. Adicionalmente, se puede alcanzar una reducción del 100% si se alquila a personas entre 18 y 35 años. En tercer lugar, con la puesta en marcha de la Ley de Medidas de Fomento y Agilización Procesal del Alquiler y Eficiencia Energética de los Edificios (Ley 19/2009), conocida coloquialmente como «ley de desahucio exprés», se modifica la Ley de Arrendamientos Urbanos y la Ley de Enjuiciamiento Civil. Según aparece en su preámbulo, tiene como objetivos, fomentar el incremento de la oferta en el mercado del alquiler y fortalecer la seguridad jurídica de las partes. Para este último objetivo modifica diversos preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil con el propósito de mejorar y agilizar los procesos de desahucio, y además, en varios supuestos se reducen plazos y se eliminan trámites no sustanciales que hasta ahora dilataban en exceso la conclusión del proceso.

Por último, la aprobación de la Ley 11/2009, por la que se regulan las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMIS), una figura similar a los conocidos REIT (*Real Estate Investment Trust*). Con esta medida se pretende desarrollar un auténtico mercado profesional en alquiler, promocionando las figuras de los Fondos de Inversión Inmobiliarios, ya existentes, y de los nuevas SOCIMIS, las cuales, a cambio de una fiscalidad ventajosa, pueden aportar una mayor oferta de vivienda en alquiler. Aún es pronto para ver las implicaciones que su desarrollo pueda tener en el mercado de alquiler.

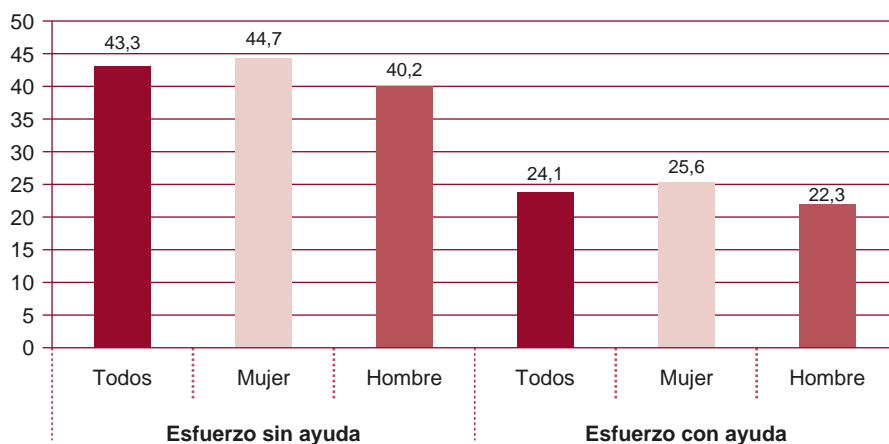


FIG. 8/ Esfuerzo por emancipación. Octubre 2010

Fuente: MINISTERIO DE VIVIENDA.

#### 4.2. Fomento del alquiler social

En Europa el concepto de vivienda social se suele identificar con vivienda en alquiler. La vivienda social en alquiler es la principal acción pública tendente a solucionar el problema de acceso a la vivienda. Estas viviendas de alquiler pueden ser propiedad de una amplia gama de proveedores, no necesariamente el Estado, también pueden ser cooperativas, organizaciones no lucrativas o autoridades locales. La definición de vivienda social pueden referirse a la propiedad de quién construye las viviendas, o que los alquileres se fijen por debajo de los niveles del mercado, y en este caso quién financia o subvenciona la diferencia respecto a los niveles de alquiler de mercado. Sin embargo, una de las cuestiones más importantes y que definen el concepto de vivienda social es determinar a quién va destinada la vivienda; en general suele asignarse a aquellos colectivos con niveles de rentas bajas que no pueden acceder a una vivienda en el mercado de alquiler privado, y por supuesto tampoco a la compra (OXLEY, 2000, WHITEHEAD & SCANLON, 2007).

En España, desde 1978 la política de vivienda comenzó un progresivo proceso de descentralización, de forma que la mayoría de las competencias en materia de vivienda se han transferido a las comunidades autónomas, las cuales han venido desarrollando los sucesivos Planes Estatales de Vivienda.

La promoción de viviendas protegidas en alquiler es introducida en los últimos Planes de Viviendas 2002-2005, 2005-2008 y en el vigente 2009-2012, potenciada a través de préstamos cualificados (ver FIG. 9), con el objetivo de crear un parque público de viviendas sociales estable. En 2008 se introdujo la fórmula del alquiler con opción de compra para los arrendatarios de las viviendas protegidas en alquiler que las ocupen durante 10 años. Existe bastante unanimidad en la necesidad de un parque estable de viviendas de alquiler social, sin embargo, las viviendas protegidas para alquiler tienen una complejidad sensiblemente mayor que las destinadas a la venta. A diferencia de los países del centro y norte de Europa, no existe experiencia en la gestión de un parque público de viviendas. Presenta una mayor concentración de riesgos en los promotores, y por otro lado las entidades financieras están mucho más habituadas a financiar promociones destinadas a la venta con subrogación a los compradores, que financiar viviendas destinadas al alquiler. Estas circunstancias no favorecen la creación de un parque de viviendas sociales en alquiler, tan necesario para facilitar el acceso de las familias más humildes y de los jóvenes. Como señala RODRÍGUEZ LÓPEZ (2009b) la problemática de las viviendas protegidas en alquiler se debe de analizar con interés para procurar resolver la amplia gama de problemas que plantea dicha actuación protegida. Por último, sigue imperando la mentalidad por parte de los hogares a comprar frente a alquilar.

Fig. 9/ Medidas de fomento del alquiler en España. Alquiler social (Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012)

Tipo de medida	Tipo de ayuda	Modalidad	Ingresos familiares máximos inquilinos	Duración	Rentas máximas
Promoción viviendas protegidas en alquiler	Préstamo cualificado + subsidios al promotor + Subvención	Régimen especial	2,5 x IPREM(1) (17.472,00 €)	10 años o 25 años	4,5% (25 años) o 5,5% (10 años) del precio venta HP
		Régimen general	4,5 x IPREM(1) (31.449,60 €)		
		Régimen concertado	6,5 x IPREM(1) (45.427,20 €)		
Recalificación vivienda libre en vivienda protegida en alquiler	Préstamo cualificado + subsidios al promotor + Subvención	Igual	Igual	Igual	Igual
Ayudas a los inquilinos	40 % renta anual	Superficie máxima: 90 m <sup>2</sup> útiles	2,5 x IPREM(1) (17.472,00 €)	2 años	límite de 2.880 € por vivienda

(1) IPREM = Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples  
Fuente: MINISTERIO DE VIVIENDA

Otra medida establecida por parte de los dirigentes públicos, como medida extraordinaria dentro del último Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, ha sido la de intentar facilitar la conversión del excedente de vivienda libre, en manos de promotores privados, en vivienda protegida, con especial interés en el alquiler. A esta medida podrían acogerse tanto los particulares, entidades financieras (banca privada y especialmente Cajas de Ahorros, que actualmente acumulan parte importante de este stock), o empresas públicas.<sup>6</sup>

Por último, dentro de las ayudas a demandantes de viviendas que incluye el actual Plan de Vivienda, se encuentra el programa de ayuda a los inquilinos. Las ayudas consistirán en una subvención cuya cuantía máxima anual será del 40 por ciento de la renta anual que se vaya a satisfacer, y con un límite de 2.880 euros por vivienda (en principio era de 3.200 euros). Entre las condiciones para los inquilinos está la de tener unos ingresos familiares que no excedan de 2,5 veces el IPREM.

En estos momentos es difícil llevar a cabo un balance exhaustivo acerca del grado de ejecución de los últimos Planes de Viviendas, pues no se publican estadísticas detalladas a este

respecto (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2009b). Puede observarse en la FIG 10 donde se recoge de forma resumida los resultados del Plan de vivienda 2005-2008, que aquellas actuaciones encaminadas a aumentar la oferta de vivienda en alquiler son las que menos éxito han tenido. Las actuaciones financiadas por el Plan destinadas a promover viviendas sociales de nueva construcción para alquiler (30.666 unidades) están muy alejadas de lo que se planificó, solo se ha llegado a realizar el 27,4% de lo previsto, al igual que las ayudas a los propietarios para rehabilitar y poner viviendas vacías en el mercado, que ha tenido un grado de ejecución del 59,3%. Sin embargo, desde la óptica de la demanda, la respuesta ha sido contundente, el cumplimiento sobre objetivos de las ayudas a inquilinos para el alquiler ha sido del 221,9%, lo que nos lleva a pensar que el problema del mercado de alquiler es básicamente de oferta, y no sólo en el social, también se puede llegar a las mismas conclusiones en el mercado de alquiler privado.

Cambiar esta situación no resulta nada fácil<sup>6</sup>. Algunos autores abogan incluso por eliminar la vivienda protegida en propiedad y promover únicamente vivienda protegida en alquiler (GARCÍA MONTALVO, 2008), esgrimiendo razones tales como la mayor facilidad por contro-

Fig. 10/ Plan de Vivienda 2005-2008. Ejecución. Número de viviendas

Actuaciones	Total viviendas financiadas	% Cumplimiento del Plan
1. Viviendas de nueva construcción	180.749	53,4
1.1. Para la Venta	150.083	66,3
1.2. Para el alquiler	30.666	27,4
2. Compra de viviendas usadas y rurales	23.183	45,0
3. Ayudas a inquilinos	92.527	221,9
4. Ayudas a propietarios para alquilar	6.522	59,3
5. Innovaciones y VV. Universitarias	7.106	—
6. Rehabilitación	2 34.355	146,9
7. Suelo (en núm. viviendas protegidas)	114.119	96,7
Total Actuaciones	658.561	91,5

Fuente: MINISTERIO DE VIVIENDA.

<sup>6</sup> En la actualidad la financiación es el gran cuello de botella. Las entidades de crédito son reacias a conceder préstamos tanto para promoción de vivienda como para subrogarse en el adquirente. El acceso a la financiación se agrava especialmente en operaciones de alquiler a

las que es prácticamente imposible acceder. Adicionalmente, se da el problema de la difícil gestión de los parques públicos en alquiler, cuya problemática es absolutamente específica y por tanto sería necesario una regulación específica.

lar la elegibilidad a la hora de recibir los servicios de una vivienda subvencionada con fondos públicos, ya que cuando la vivienda subvencionada se destina a la propiedad, se renuncia a que dichos servicios beneficien siempre a las personas que más lo necesitan, de forma que estas viviendas públicas alojen en cada momento a aquellos ciudadanos con mayores dificultades para el acceso. Se alega asimismo que la distribución de estos programas de viviendas protegidas no siempre cumple criterios de equidad, sobre todo equidad horizontal, no se trata igual a los iguales ya que no todos los individuos que cumplen los requisitos exigidos pueden acceder a una vivienda pública. Otra razón invocada para eliminar la vivienda protegida en propiedad es evitar los múltiples casos de fraudes que se producen en las ventas especulativas de estas viviendas. El precio de vivienda protegida puede suponer por término medio el 59% de una vivienda libre, incluso menos, entre el 44%-55% en las grandes ciudades, como Madrid, Bilbao, Barcelona, donde se dan precios más elevados, y las diferencias son mayores (ver FIG. 11). Aunque está limitada su venta a precios inferiores del legalmente establecido y la permanencia en el sector protegido se ha fijado en 30 años, hasta ahora no ha sido posible controlar e impedir que se produzcan estos casos de fraude, sobre todo en momentos de especulación inmobiliaria como la que se han vivido. Asimismo, un volumen importante de estas viviendas protegidas ha esca-

pado del control y han llegado a constituirse como segundas residencias en los litorales de nuestras costas.

## 5. Conclusiones

El mercado de alquiler es todavía una asignatura pendiente en España. Tanto los propietarios de vivienda en alquiler como los inquilinos han sufrido desventajas a través del modo en que la vivienda en alquiler ha sido regulada y fiscalmente tratada

La falta de incentivos por parte de los arrendadores para poner en el mercado sus propiedades, la baja rentabilidad de las rentas y los riesgos existentes ante posibles impagos han limitado hasta ahora el atractivo del alquiler de la vivienda como forma de inversión, que está atendido en su mayor parte por pequeños inversores privados. Los condicionantes macroeconómicos, en especial la inflación en los precios de la vivienda, ha favorecido la construcción de viviendas destinadas a la venta, dado que los promotores esperan mayores beneficios que en el sector del alquiler, ocasionado un auge de la vivienda en propiedad como principal forma de tenencia en detrimento de la vivienda en alquiler.

La llamada ideología de la propiedad acentúa las reticencias al desarrollo del sector del alquiler, al menos en España. Sin embargo, de-

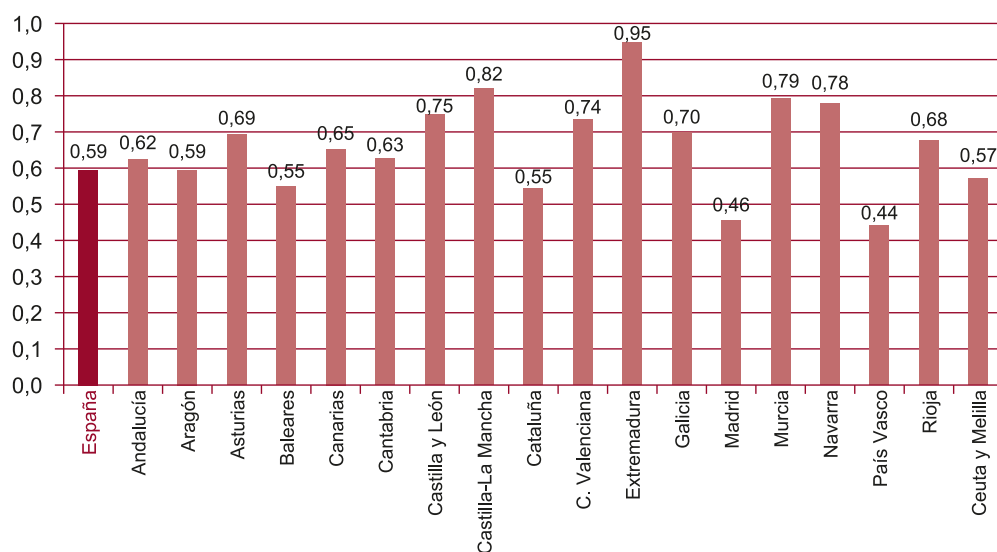


FIG. 11/ Relación precio vivienda protegida/vivienda libre (2009)

Fuente: MINISTERIO DE VIVIENDA.

berían evitarse explicaciones simplistas y circulares acerca de la preferencia universal de los hogares españoles por la vivienda en propiedad. Si bien pueden aceptarse argumentos como la mejor calidad o ubicación de las viviendas en propiedad, no todas las familias pueden acceder a este tipo de tenencia, en especial aquellos que acaban de emanciparse o que se encuentran en una situación laboral inestable. Ciertamente, el acceso a una vivienda digna justifica cualquier política de vivienda. Sin embargo, ésta no tiene que ser necesariamente de propiedad. Al contrario, el estímulo al sector de la propiedad por parte de las políticas públicas junto con los favorables condicionantes económicos y financieros de los últimos años, han determinado hogares con altas tasas de endeudamiento que además, dado el enfriamiento del mercado, pueden ver contrarrestadas sus expectativas sobre el aumento de valor de su patrimonio residencial.

En este sentido, los demandantes de viviendas en España se han visto abocados hacia la compra dada la escasa alternativa que ofrece el sistema de vivienda. Esto se ha traducido en muchos casos en una tardía edad de emancipación, en un excesivo endeudamiento de los hogares con cargas demasiado pesadas para el resto de sus vidas, en la falta de movilidad espacial, etc. La distorsión creada por el casi inexistente sector de alquiler probablemente será difícil de solucionar en un futuro próximo.

Sin embargo, la crisis económica ha abierto nuevas oportunidades para aumentar este sector de alquiler. Se está produciendo una «paradoja» que se caracteriza por la combinación de una oferta de viviendas sin vender y un déficit habitacional persistente. La solución a la falta de equilibrio entre la oferta y la demanda de vivienda en España requiere de soluciones innovadoras adoptadas por los gestores de la política de vivienda. La necesidad de resolver las necesidades básicas de

vivienda ha determinado que existan voces que sugieren eliminar la figura de vivienda protegida en propiedad y concentrar los esfuerzos en la promoción de vivienda protegida en alquiler.

La discriminación positiva hacia el sector se encuentra ampliamente justificada con tal de eliminar todo tipo de desconfianzas que han generado las incertidumbres del pasado. Paralelamente a medidas de choque (bajo control) orientadas a la demanda, la revitalización del mercado de alquiler pasa, forzosamente, por la implementación de un sistema impositivo favorable a la vivienda en alquiler, en particular a los promotores y propietarios. Sin una redistribución de las ayudas a la vivienda entre regímenes de tenencia, no es posible un cambio substancial en cuanto a la participación del sector del alquiler en el mercado, dada la percepción de baja rentabilidad del sector y siendo aún la propiedad la forma de tenencia más atractiva.

El mercado de alquiler también se configura como una alternativa incompleta por la falta de vivienda social en España. ¿Es ahora un buen momento para cambiar en España el modelo tradicionalista, demasiado basado en el mercado y la familia y reforzar las oportunidades ofrecidas por un parque de viviendas sociales estable constituido bajo los auspicios del sector público? Se abren muchos interrogantes sobre cuestiones que requieren de un mayor debate y soluciones concretas, entre las que cabría citar las posibilidades del sector público para seguir fomentando estas ayudas públicas al alquiler, como las rentas de emancipación o actuando como garante en los contratos de alquiler, en un período de recortes del gasto público, o analizar por ejemplo los incentivos que puede recibir el promotor para transformar la vivienda libre, orientada a la venta, en viviendas de alquiler, y en definitiva, si el sector del alquiler puede llegar a ser una alternativa interesante para los inversores.

## 6. Bibliografía

- ALLEN, A. & J. BARLOW & J. LEAL & T. MALOUTAS & L. PADOVANI (2004): *Housing & Welfare in Southern Europe*, Blackwell Publishing, London.
- BARRIOS, J. A. & J. E. RODRÍGUEZ (2004): «User Cost Changes, Unemployment & Homeownership: Evidence from Spain», *Urban Studies*, 41 (3): 563-578.
- DOLING, J & J. FORD (2007): «A Union of Home Owners», *European Journal of Housing Policy*, 7 (2):113-127.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1996), «Economías Globales, nuevas tendencias demográficas y familias en transformación: ¿Actual caballo de Troya del estado de bienestar?», en Fundación Argentaria (ed.), *Dilemas del Estado de bienestar*, Fundación Argentaria, Madrid.
- GREEN R. & M. WHITE (1997): «Measuring the benefits of homeownership: effects on children», *Journal Urban Economics*, 41, 441-461.
- GARCÍA MONTALVO, J. (2008): *De la quimera inmobiliaria al colapso financiero. Crónica de un desenfado anunciado*, Antoni Bosch, Barcelona.
- GARLAND, D. (1996): «The limits of the sovereign state: strategies of crime control in contemporary society», *British Journal of Criminology* 36: 445-471.
- HAFFNER, M. & M. ELSINGA & J. HOEKSTRA (2007): «Balance between landlord & tenant? A comparison of the rent regulation in the private rental sector in five countries», *ENHR 2007 International Conference on 'Sustainable Urban Areas'*, Rotterdam.
- HEDEGUS, J. (2008): «Social Housing in Transition Countries: The case of Hungary», en Scanlon, K. and. Whitehead C, *Social Housing in Europe II*, Published by LSE London.
- JURADO-GUERRERO, T. (2004): «La vivienda como determinante de la formación familiar en España desde una perspectiva comparada», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), no. 103/03, pp. 113-157.
- (2006): «El creciente dinamismo familiar frente a la inflexibilidad del modelo de vivienda español», *Cuadernos de Información Económica*, 193: 117-126.
- KEMENY, J (2005): «The really big trade-off between home ownership and welfare: Castles evaluation of the 1980 thesis and a reformulation 25 years», *Housing, Theory & Society*, 22(2): 59-75.
- LEAL MALDONADO, J. (2005): «Desigualdad residencial y sistema de bienestar en España» en Ruiz-Huerta, J. (Ed.): *Políticas públicas y distribución de la renta*. Fundación BBVA, pp. 391-436.
- (2008): «El Cambio de modelo y convergencia con Europa en la política de vivienda social española», *CyTET*, XLI (161-162): 489-504.
- (2010): «La formación de las necesidades de vivienda en la España actual», en Leal Maldonado (Coord.), *La política de vivienda en España*, Ed. Pablo Iglesias, Madrid.
- MACLENNAN, D. & M. STEPHENS & P. KEMP (1997): *La politique du lodgement dans les États membres de l'Union Européenne*. Parlement Européen, Direction Générale des Études. Luxembourg.
- MALPASS, P. (2006): «The Trojan Horse of Home Ownership», *ROOF*, July/August, pp. 32-35.
- (2008): «Housing & the New Welfare State: wobbly pillar or cornerstone?», *Housing Studies*, 23(1), pp. 1-19.
- MURIE, A. (1997): 'The Social Rented Sector, Housing & the Welfare State in the UK' *Housing Studies*, 12 (4): 437-461,
- NAREDO, J. M. (2009): «La cara oculta de la crisis: el final del boom inmobiliario y sus consecuencias», *Revista de Economía Crítica*, no. 7, pp. 118-133.
- (2010): (2.ª ed. actualizada) *Raíces económicas del deterioro ecológico y social. Más allá de los dogmas*, Madrid, Siglo XXI eds.
- Oswald, A. J. (1996): *A conjecture on the explanation for high unemployment in the industrialised nations: part I*, University of Warwick Economic Research Papers, 475.
- OXLEY, M. (2000): *The Future of Social Housing. Learning from Europe*, January, Institute for Public Policy Research, London.
- PADOVANI, L. (2004): *Housing & welfare in Southern Europe* ed. Blackwell, London.
- PAREJA-EASTAWAY, M. (2007) Residential opportunities & emancipation strategies in an owneroccupied dominated market. *ACE, Arquitectura, Ciudad Entorno*, 5, octubre.
- (2010): «El régimen de tenencia de la vivienda en España», en *La política de vivienda en España*, Leal Maldonado (Coord.), Ed. Pablo Iglesias, Madrid.
- & M. T. SÁNCHEZ-MARTÍNEZ (2009): European rental markets: regulation or liberalization? The Spanish case, Chapter 7, pp. 131-157, en P. ARESTIS & P. MOOSLECHNER & K. Wagner, *Housing Market Challenges in Europe & the United States - any solutions available*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- (2010): «Social change & housing systems: The case of women in Spain»: Chapter 5: 71-96, en Kennett, P.& C. Kam Wah, *Women & Housing. An international analysis*. London-New York: Routledge. Taylor & Francis Group.
- PAREJA-EASTAWAY, M. & I. SAN MARTÍN (2002): «The tenure imbalance in Spain: the need for social housing policy», *Urban Studies*, 39(2): 283-295.
- PRIEMUS, H. & D. MACLENNAN (1998): «The Different Faces of Private Rented Housing», *The Netherlands Journal of Housing & the Built Environment* 13(3): 99-104.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2009a): *Políticas de oferta en un contexto de exceso de oferta*, Working Paper 115, *Fundación Alternativas*. <http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/politicas-de-vivienda-en-un-contexto-de-exceso-de-oferta>
- (2009b): «Balance del Plan Nacional de la Vivienda 2005-2008 y novedades del Plan 2009-2012», *CyTET* XLI (161-162): 473-488.
- RONALD, R. (2008): *The ideology of Home ownership: Homeowner Societies & the Role of Housing*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

- ROSSI, P. & E. WEBER (1996): «The social benefits of homeownership: Empirical evidence from national surveys», *Housing Policy Debate*, 7: 1-35.
- SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, M.T. (2002) *La política de vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos*. Ediciones de la Universidad de Granada. Granada.
- (2005): «Distributive aspects of public expenditure on housing in Spain», *International Journal of Housing Policy*, 5(3): 237–253, December, Routledge, Taylor & Francis Group.
- (2008): «The Spanish Financial System: Facing up to the Real Estate Crisis & Credit Crunch», *International Journal of Housing Policy*, 8(2): 181–196, June, Routledge, Taylor & Francis Group.
- (2010): «El coste de la política de vivienda», en *La política de vivienda en España*, LEAL MALDONADO (coord.), Ed. Pablo Iglesias, Madrid.
- STEPHENS, M. & M. ÉLSINGA & T. KNOR-SIEDOW (2008): «Housing Privatisation in Germany, the Netherlands & the UK», en K. SCANLON & C. WHITEHEAD (eds.) *Social Housing in Europe II: a review of policies & outcomes*, London: LSE/CLG:105-130. <http://tinyurl.com/pcqebx>
- SERVICIO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS BBVA (2008): *Situación Inmobiliaria*, diciembre. [http://servicio-deestudios.bbva.com/KETD/ketd/esp/nav/tematicas/analisis\\_sectorial/prcont.jsp](http://servicio-deestudios.bbva.com/KETD/ketd/esp/nav/tematicas/analisis_sectorial/prcont.jsp)
- TRILLA, C. (2001): *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*. Colección Estudios Sociales. Fundación La Caixa. Barcelona.
- (2010) Una reflexión sobre el modelo español de política de vivienda. En *La política de vivienda en España*, LEAL MALDONADO (coord.), Ed. Pablo Iglesias, Madrid.
- VAN EWIJK, C. & M. VAN LEUVENSTEIJN, (2009): *Homeownership & the Labour Market in Europe*. Oxford University Press.
- WHITEHEAD C. & K. SCANLON, (2007): *Social Housing in Europe*, London School of Economics & Political Science, London.

# El espacio exterior del CTE-DB-HS3: metodología para el estudio de soluciones alternativas

Jesús FEIJÓ MUÑOZ & Alberto MEISS

Dr. Arquitecto, Catedrático & Dr. Arquitecto profesor. Universidad de Valladolid, Dep. Construcciones Arquitectónicas, Escuela Técnica Superior de Arquitectura

**RESUMEN:** El artículo trata la metodología para el desarrollo de soluciones alternativas a los espacios exteriores sujetos al DB-HS3 Calidad del aire interior. A partir del estudio tipológico y de los condicionantes climáticos específicos de varias ciudades españolas, se estudian los mecanismos que actúan en el proceso de ventilación de los patios, tanto en lo que se refiere a la acción del viento atmosférico como a los efectos de la convección natural por diferencias de temperatura.

Esto dará lugar a una investigación numérica, validada por ensayos experimentales, sobre soluciones alternativas a los modelos normativos, cuantificando la capacidad de éstos para aportar un aire de calidad que sirva para ventilar las viviendas que abren a estos espacios.

**DESCRIPTORES:** Patios. Viento. Ventilación. Calidad del aire urbano.

## 1. Introducción

La actual solución genérica que plantea el vigente Documento Básico HS3 «Calidad del aire interior» para los espacios exteriores, inevitablemente los reduce a un único modelo sin contemplar la diversa tipología de edificios de viviendas ni la amplia variedad de sus emplazamientos. A esta situación se suman dos inconvenientes que dificultan su aplicación: en primer lugar se trata de una norma-

tiva que viene a cubrir un vacío legal y, por tanto, pone en crisis todo lo anterior al aumentar significativamente los requisitos del proyecto; y en segundo lugar porque puede entrar en colisión con ciertas normativas urbanísticas u ordenanzas municipales en vigor.

Por esta razón se considera necesario dinamizar los modelos aceptados en su propia esencia prestacional, potenciando la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológicas. La

Recibido 25.02.2010. Revisado: 25.07.2010  
e-mail: feijo@arq; meiss@arq.uva.es  
La presente publicación forma parte del proyecto de investigación «El espacio exterior del DB-HS3. Desarrollo de soluciones alternativas», financiado por el Ministerio de

Vivienda de España (ref. VIVIENDA-26562), desarrollado durante el período 2007-2009.  
Los autores agradecen a los evaluadores anónimos sus críticas y sugerencias para la mejora del artículo.

propuesta que se hace pretende superar al DB-HS3 dotando al proyectista de herramientas de diseño más ajustadas a los casos concretos que se le puedan plantear, sin merma de la eficiencia en la ventilación de los referidos espacios exteriores.

El estado actual del arte en el apartado que nos ocupa no parece estar muy desarrollado a tenor de las referencias que se disponen: no existe un estudio riguroso sobre la capacidad de renovación del aire en espacios exteriores del tipo patio de luces, que en edificios altos se convierten en verdaderos «tubos» con ambientes nada confortables y, en ocasiones, insalubres. En definitiva, se trata de conocer el comportamiento de este aire en cuanto a su estancamiento o renovación, ya que va a servir de admisión para ventilar la vivienda.

## 2. Estudio tipológico edificatorio de los espacios exteriores

Los patios pueden definirse como aquellos espacios no edificados que están delimitados por las fachadas interiores de los edificios o situados al interior de las alineaciones exteriores de una parcela (FEIJÓ, 2009). Una sistematización que permita examinar su comportamiento incluirá las tipologías presentes en los edificios existentes, para lo cual nos remitiremos a las normas en vigor en las últimas décadas. A partir de las normas de diseño de las Viviendas de Protección Oficial (MOPU, 1981) y de las Normas Técnicas de Diseño y Calidad de las Viviendas Sociales (MV, 1977) se realizó una clasificación preliminar de tres tipos de patios: de parcela, abiertos y de manzana. A ellos es posible agregar una caracterización más específica según las habitaciones que abran a dicho espacio, su altura y la ubicación de las aberturas dispuestas en los paramentos.

### 2.1. Patios de parcela

Los patios de parcela se sitúan en el interior de la edificación o en contacto con alguno de los linderos de la parcela. Dentro de este grupo, interesan los llamados patios de luces o interiores, utilizados para ventilar e iluminar los locales habitables del edificio. Las normas citadas anteriormente distinguen los locales habitables según sean éstos dormitorios, cocinas u otros, variando las condiciones que han de cumplirse (MV, 1977).

La caracterización geométrica de los patios obliga a definir ciertos conceptos como altura del patio y qué plantas se computan como tales (MOPU, 1981). La altura del patio se medirá desde el nivel del piso de las viviendas más bajas, cuyas piezas ventilen a él, hasta la línea de coronación superior de la fábrica. A efectos de determinar la dimensión de los patios interiores no se computarán como plantas los remates de la caja de escaleras, ascensor y depósitos de agua, únicas edificaciones autorizadas a estos efectos y situadas por encima de la última planta de viviendas; en el caso que el patio se configure a partir de cerramientos de distintas alturas, se estudiará la influencia que tiene considerar dicha diferencia.

### 2.2. Patios abiertos

Los patios abiertos se caracterizan por tener una embocadura abierta a la vía pública o a un espacio libre público. Cuando su pavimento está por debajo de la cota de referencia adoptan el nombre de patio inglés. Las normativas seleccionadas determinan la longitud del frente abierto y la profundidad del patio, medida normalmente al plano de la fachada.

### 2.3. Patios de manzana

Así se definen los patios rodeados de edificación y que disponen de unas condiciones de accesos y dimensiones propias que permiten su consideración como vivideros. En dichos espacios pueden existir viviendas exclusivamente vinculadas a los patios de manzana, que tendrán la consideración de viviendas interiores. Su caracterización se basará en las normativas urbanísticas que definen las alturas de los edificios en función de la anchura de la calle o espacio público hacia donde hacen fachada.

## 3. Mecanismos de ventilación en patios

El flujo del aire por el interior de los patios se produce principalmente por la superposición de fenómenos de convección natural y forzada. El concepto de convección natural se refiere al flujo generado por la acción de las fuerzas gravitatorias, por flotabilidad del aire, debidas a las diferencias de densidad asociadas a las temperaturas. Las fuentes usuales de convección natural son las superficies ca-

lientes y frías dispuestas en los cerramientos, que delimitan el patio, respecto a la temperatura ambiente exterior. La convección forzada se produce por la acción diferencial de presiones y por los esfuerzos tangenciales presentes en el aire por acción del viento atmosférico.

### 3.1. El fenómeno de la convección natural: los efectos de la estratificación

Es usual que los cerramientos que delimitan al patio sean más fríos o más calientes que el aire contenido en su espacio y, como resultado, se produzca una estratificación estable en el aire cercano a los paramentos. Hay que tomar en cuenta que no son las diferencias de temperatura las que por sí solas mantienen la estratificación sino la continua transferencia de calor hacia el aire circundante, sin la cual aquella colapsaría rápidamente (HALL, 1999). La existencia de importantes procesos de estratificación es un fenómeno asociado a bajas velocidades en la acción del viento atmosférico, por lo que en los patios existe un margen potencial significativo para generar este tipo de flujos de aire.

La diferencia de temperaturas existente entre el ambiente exterior o atmosférico que rodea la edificación ( $T_{ext}$ ) y el ambiente en el interior de los locales que componen el edificio ( $T_{int}$ ), provoca una transferencia de calor desde la materia más caliente a la más fría, implicando que la superficie exterior de los cerramientos que delimitan al patio tengan una temperatura intermedia ( $T_s$ ) a las anteriores. A efectos de cálculo se adoptan temperaturas constantes y uniformes según la época del año a estudiar y la zona climática considerada.

La temperatura de los cerramientos  $T_s$  depende de la transmitancia del muro según la fórmula:

$$Q = k \frac{(T_{int} - T_s)}{\Delta x} \quad (\text{en } W/m^2) \quad (1)$$

siendo  $Q$  el flujo de calor (en  $W/m^2$ ),  $k$  la conductividad térmica (en  $W/m \cdot ^\circ C$ ),  $T_{int}$  la temperatura interior (en  $^\circ C$ ),  $T_s$  la temperatura superficial exterior del muro (en  $^\circ C$ ) y  $\Delta x$  el espesor del cerramiento (en m).

El flujo de calor  $Q$  se obtiene a partir del DB-HE1, que establece los valores límites de transmitancia térmica característica media que han

de tener los cerramientos según las zonas climáticas y la diferencia de temperatura existente ( $T_{ext} - T_{int}$ ) (ver FIG. 1).

FIG. 1/ Valores límite de transmitancia característica media (en  $W/m^2 \cdot K$ ) según zonas climáticas del DB-HE1

Tipo de cerramiento	Zona climática				
	Zona A	Zona B	Zona C	Zona D	Zona E
Muros de fachada	0,94	0,82	0,73	0,66	0,57
Suelos	0,53	0,52	0,50	0,49	0,48
Cubiertas	0,50	0,45	0,41	0,38	0,35

Fuente: Elaboración propia.

Las características espaciales de los patios obligan a clasificarlos según dos categorías: *patios ventilados en coronación* y *patios ventilados a diferentes alturas*; esta distinción se debe a la determinación numérica del movimiento del flujo de aire. Podemos definir los patios ventilados en coronación aquellos cuya única abertura al exterior es la existente en su cara superior, produciéndose allí el intercambio de aire. Los patios ventilados a diferentes alturas disponen, además de la abertura superior, una o más aberturas en contacto directo con el ambiente exterior (ver FIG. 2).

#### 3.1.1. Patios ventilados en coronación

La transferencia de calor a través del aire se produce por convección, definida ésta como la conducción con movimiento de fluido (ÇENGEL, 2004). Se desprecia el calentamiento del aire por radiación pues éste no absorbe prácticamente calor, comportándose de modo similar al vacío. La convección se estudia a través de la ecuación de la cantidad de movimiento lineal, la ley de conservación de la masa y la ecuación de la energía. Para el estudio del aire cercano a la superficie se considera al flujo como viscoso, incompresible y estacionario.

En la convección natural el flujo surge como resultado de la diferencia de temperaturas en presencia de la gravedad: la velocidad del flujo, producto de la flotabilidad, depende directamente de las características del aire, que al aumentar la temperatura disminuye su densidad mientras aumenta su viscosidad. De esta manera, la velocidad es cero en la capa más cercana a la superficie, debido a la fricción del aire con el cerramiento, y es también cero cuando la temperatura del aire alcanza el valor

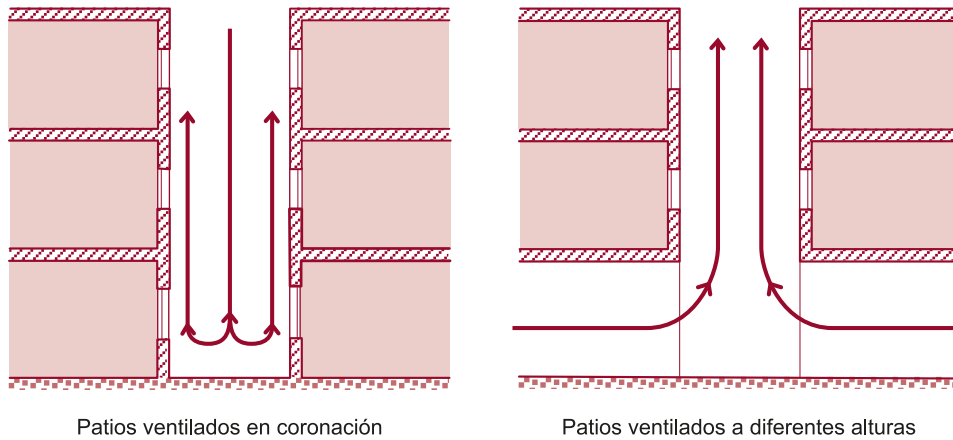


FIG. 2/ Tipos de patios en el estudio de la convección natural

Fuente: Elaboración propia.

de  $T_{ext}$  (ver FIG. 3). Según estas consideraciones, podemos distinguir una capa límite de velocidad y una capa límite térmica.

### 3.1.2. Patios ventilados a diferentes alturas

Esta tipología de patios se estudia utilizando el concepto del tiro térmico o efecto chimenea, el cual define el caudal extraído según el área de las aberturas inferiores que conectan directamente con el exterior, y la velocidad del aire que entra a través de éstas. Dicho caudal se expresa mediante la ecuación de Bernoulli, la ecuación de estado de los gases perfectos, la ley de la conservación de la masa y el teorema

fundamental de la hidrostática. La ecuación para determinar el caudal a través de las aberturas se expresa mediante la diferencia de presiones causada por la diferencia de temperaturas entre el aire interior y el aire exterior (KOTANI, 1996).

### 3.2. El fenómeno de la convección forzada: acción del viento atmosférico

La presencia del viento introduce una acción diferencial de presiones en el patio y su entorno. Cuando el viento fluye por la cubierta de un edificio, parte del mismo se despegará de dicha cubierta, resultando una zona de aire

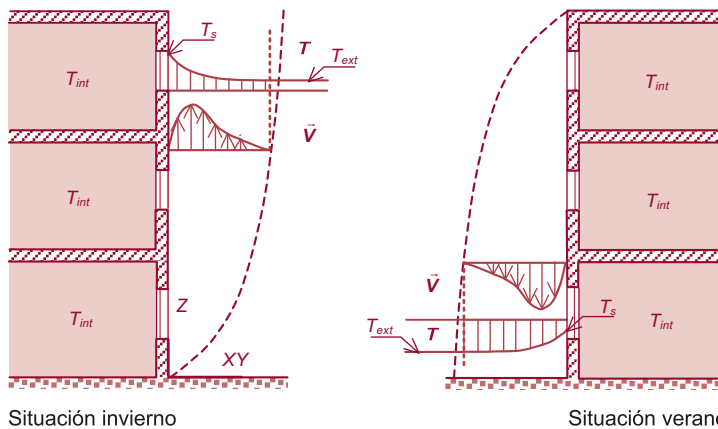


FIG. 3/ Capa límite de velocidad y térmica

Fuente: Elaboración propia.

recirculado —un vórtice— por debajo de dicho flujo (SHAO, 1993). El flujo disociado, suponiendo que el edificio sea lo suficientemente largo, eventualmente se volverá a «adherir» otra vez al techo.

Dentro del patio existen dos posibles patrones de flujo involucrados en la renovación del aire (WALKER, 1993): un patrón de flujo consiste en una circulación limitada a la parte

alta del patio (vórtice en cabeza), con estancamiento de aire debajo, y el otro patrón es un vórtice que ocupa todo el ancho y alto del patio (vórtice pleno) (ver FIG. 4). El vórtice en cabeza no favorece la renovación del aire en el patio, al contrario de lo que sucede con el vórtice pleno, que es capaz de conducir el aire exterior hacia dentro, consiguiendo una renovación eficiente de aire en casi todo el volumen del espacio.

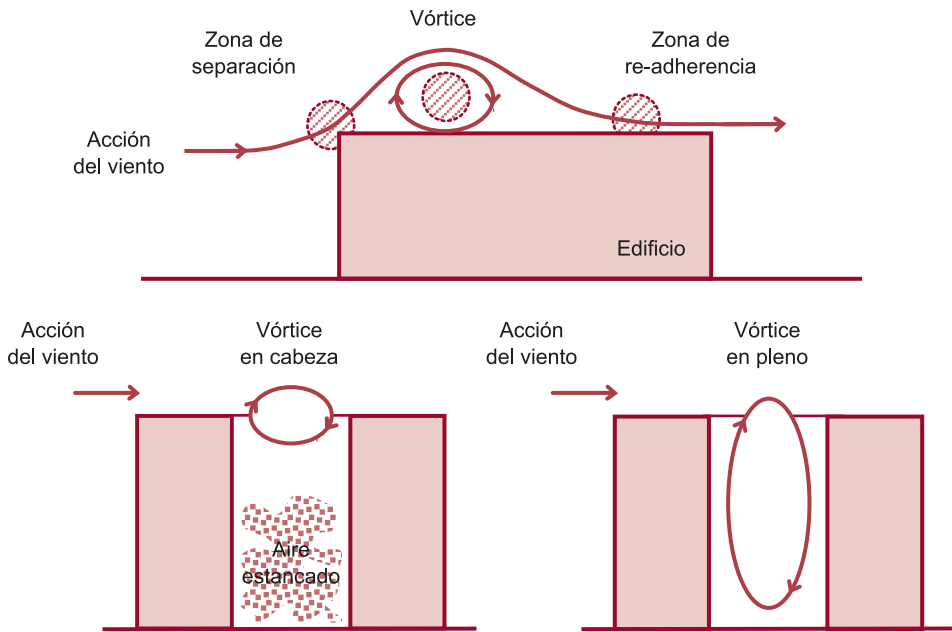


FIG. 4/ Comportamiento del viento en la cubierta y patios de los edificios

Fuente: Elaboración propia.

Considerando la acción del viento, si el flujo del aire, que se ha despegado de la cubierta del edificio que contiene al patio, tiene su punto de re-adherencia dentro o cerca del límite de dicho patio, el vórtice saltará hacia

su interior y se formará un vórtice pleno, favoreciendo la ventilación del espacio. Si el fenómeno se produce más allá del patio, sólo se formará un vórtice en cabeza del patio (ver FIG. 5).

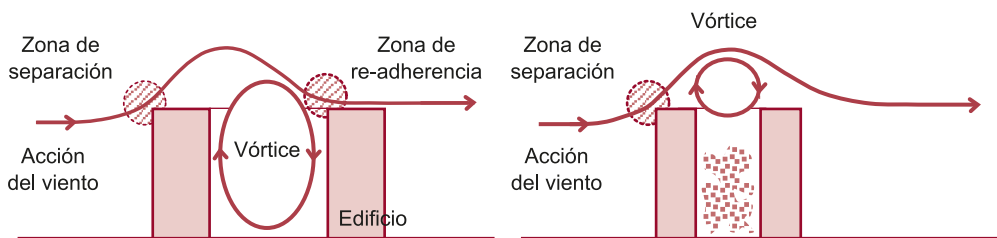


FIG. 5/ Capa límite de velocidad y térmica

Fuente: Elaboración propia.

### 3.2.1. Características del viento atmosférico

En los estudios de ventilación se utilizan las presiones medias originadas por el viento (en lugar de componentes máximas fluctuantes que se utilizarán en los cálculos de solicitaciones estructurales) por lo que es necesario reproducir fielmente el perfil del viento atmosférico. La estructura de dicho perfil evolucionará hacia un flujo de aire multicapa según se vaya aproximando al entorno urbano (PLATE, 2004) (ver FIG. 6).

En condiciones del campo abierto que rodea a la ciudad, el perfil del viento de la capa atmosférica es significativamente constante (en equilibrio) y sigue una ley parabólica del tipo:

$$\frac{U}{U_{ref}} = \left( \frac{z}{z_{ref}} \right)^\alpha \quad (2)$$

siendo  $\alpha$  el exponente que refleja la rugosidad de la superficie aguas arriba al punto considerado,  $z$  la altura a considerar y el subíndice *ref* la cota referenciada de donde se tienen datos meteorológicos. El exponente  $\alpha$  es un coeficiente obtenido empíricamente que varía generalmente desde valores de 0,11 en superficies de agua hasta 0,30; en nuestra investigación adoptamos el valor de  $\alpha = 0,22$  (EWTL, 2009).

Cuando el flujo de aire alcanza la zona urbana, el perfil del viento ha de ajustarse a esta nueva

rugosidad: se forma entonces por encima de los edificios una capa de borde interior que modela un perfil de viento que se corresponde con las propiedades aerodinámicas de la ciudad. Este nuevo perfil consta de tres estratos:

- El *estrato superficial*: está en contacto con el suelo y es donde se erigen los edificios y la trama urbana. En esta región, el flujo está gobernado principalmente por fuerzas (presión y succión) generadas por el obstáculo que supone la edificación. La altura del estrato (o altura media de la edificación  $\lambda_p \cdot z_H$ ) se establece en función de la tipología edificatoria, no pudiéndose dar a priori modelos razonables para predecir el campo de velocidades pues las singularidades del sitio (topografía, red viaria, arbolado, etc.) producen un campo tridimensional particular en el flujo;
- el *estrato logarítmico*: aquí el flujo es bidimensional y existe una capa de esfuerzos constantes tangenciales horizontales, donde la distribución de la velocidad sigue la ley logarítmica:

$$\frac{U_z}{U_*} = \frac{1}{\kappa} \ln \left( \frac{z - z_d}{z_0} \right) \quad (3)$$

donde  $U_*$  es la velocidad de fricción,  $\kappa$  la constante de Von Karman (generalmente de valor  $\kappa \sim 0,41$ ),  $z_0$  la altura de la rugosidad y  $z_d$  la altura del plano de desplazamiento cero<sup>1</sup>.

- El *estrato de transición*: en ella se realiza la transición desde un estrato altamente tridi-

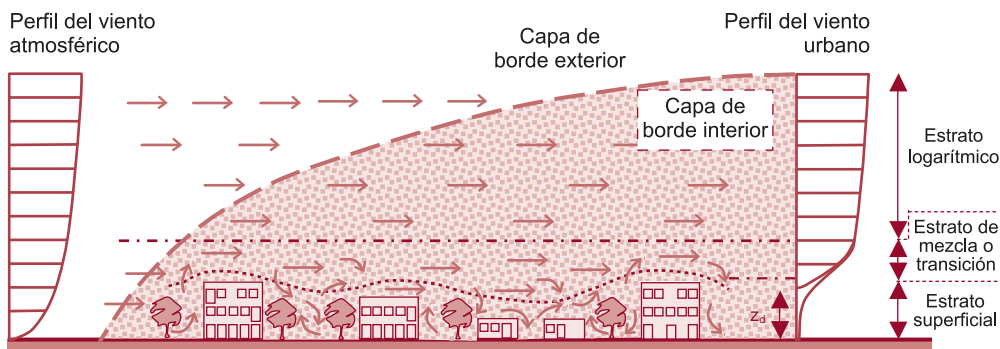


FIG. 6/ Configuración del perfil del viento en su aproximación al entorno urbano

Fuente: Elaboración propia.

<sup>1</sup> La ecuación tiene la forma:

$$\frac{U_z}{U_*} = \frac{1}{\kappa} \ln \left( \frac{z - z_d}{z_0} \right) + \psi(z, z_0, L)$$
, pero el término de estabilidad puede  $\psi$  despreciarse.

mensional a otro básicamente bidimensional. El grosor de esta región puede expresarse como una fracción de la distancia  $D$  entre elementos.

La longitud de rugosidad  $z_0$  es el parámetro que representa el conjunto de irregularidades de la superficie real, efecto debido a los elementos que obstaculizan al flujo de aire en su discurrir por el estrato superficial. El plano de desplazamiento cero  $z_d$  se encuentra a la altura donde se tiene una velocidad nula del viento como resultado de los obstáculos interpuestos al flujo, tales como árboles o edificios.

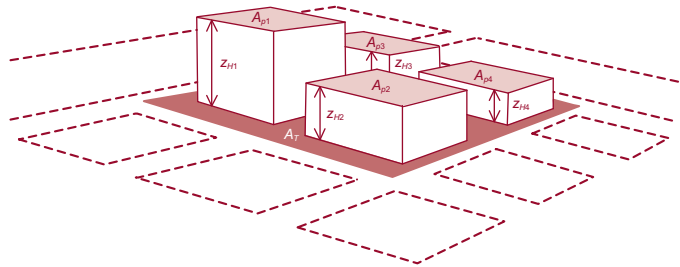
Los primeros estudios asumen una razón simple para obtener  $z_0$  y  $z_d$  en función de la altura media de los edificios  $\lambda_p \cdot z_H$  del área estudiada (PLATE, 1971):

$$z_0 = 0,15 \lambda_p \cdot z_H \quad (4)$$

$$z_d = 0,85 \lambda_p \cdot z_H \quad (5)$$

siendo  $\lambda_p$  la densidad del área edificada (área ocupada por los edificios/área urbana total) y  $z_H$  la altura media de los edificios (ver FIG. 7).

Sin embargo, esta ecuación ha demostrado estar demasiado simplificada: estudios detallados demuestran que  $z_0$  depende también de cómo se disponen los elementos que otorgan la rugosidad al terreno (GRIMMOND, 1999). A medida que se añaden edificios a un sector urbano, lo que es análogo al crecimiento de la ciudad, se incrementa la densidad  $\lambda_p$  y la rugosidad del sistema; pero sucede que a partir de un punto, el añadir más elementos reduce el valor de  $z_0$ , «suavizando» la rugosidad del total. Se puede argumentar que este punto crítico sucede cuando el flujo que se separa de la cubierta fracasa en readherirse antes de enfrentarse al siguiente obstáculo. Eventualmente la estructura que se va armando se convierte en tan densa que los remolinos tienen dificultad en penetrar por los espacios entre edificios (los «desfiladeros urbanos») (WIERINGA, 1992). Respecto al plano de desplazamiento cero  $z_d$ , a medida que aumenta



$$\lambda_p = \frac{A_{p1} + A_{p2} + A_{p3} + A_{p4}}{A_T}$$

$$z_H = \frac{z_{H1} + z_{H2} + z_{H3} + z_{H4}}{4}$$

FIG. 7/ Densidad del área edificada considerada

Fuente: Elaboración propia.

la densidad edificatoria dicho plano tiende hacia el valor de la altura media edificada  $z_H$  (GRIMMOND, 1999) (ver FIG. 8).

Las tipologías urbanas de las ciudades españolas permiten escoger una serie valores significativos de  $z_0$  y  $z_d$  basados en las características morfológicas de la superficie edificada, y que sirven para representar el perfil del viento en dicha área urbana. Para limitar el número de casos se sistematizan las posibles tipologías en las siguientes categorías (ver FIG. 9):

- Viviendas del casco histórico.
- Bloques de viviendas.
- Torres aisladas.
- Viviendas unifamiliares.
- Zonas industriales.

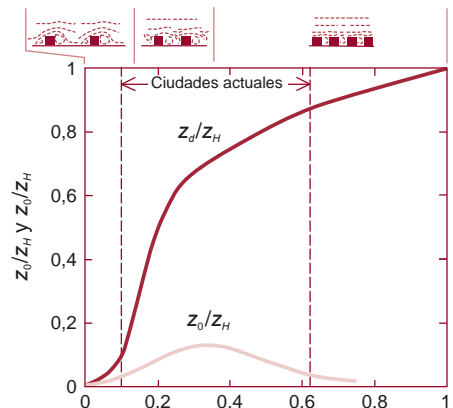


FIG. 8/ Valores de  $z_0$  y  $z_d$  en función de la densidad del área edificada  $\lambda_p$

Fuente: Elaboración propia.

Fig. 9/ Clasificación de las tipologías urbanas de España

Denominación	Configuración	Características	Forma de la cubierta	$z_H$ (m)	$\lambda_p$	$z_o$ (m)	$z_d$ (m)
Viviendas del casco histórico		Viviendas de forma irregular de 3-4 plantas	Cubiertas con pendiente	10-16	0,70	0,70	7,0
Edificación en bloque		Bloques rectangulares de 4-6 plantas	Generalmente cubiertas con pendiente	12-20	0,35	0,30	5,0
Torres aisladas		Torres residenciales de 10-15 plantas	Cubiertas planas	25-40	0,20	1,40	12,0
Viviendas unifamiliares		Viviendas aisladas y adosadas de 1-3 plantas	Generalmente cubiertas con pendiente	8-10	0,20	0,30	2,0-4,0
Zonas industriales		Naves industriales diáfanas	Cubiertas planas	5-15	0,30	0,50	4,0

Fuente: Elaboración propia.

#### 4. Factores climáticos y meteorológicos de la España peninsular e islas Baleares y Canarias

Un estudio sobre el comportamiento de la ventilación en patios ha de incluir los distintos climas presentes en el territorio nacional. El punto de partida para dicho análisis es la clasificación que establece el DB-HE1. En dicho documento se establecen 12 zonas climáticas identificadas mediante una letra (A-B-C-D-E), correspondiente a la división de invierno, y un número (1-2-3-4), correspondiente a la

división de verano; dicha división se basa en el concepto de «severidad climática», que combina los grados-día y la radiación solar de la localidad estudiada.

Seleccionadas las ciudades más representativas, se sistematiza la información relativa a las velocidades del viento y temperaturas proporcionada tanto por la Agencia Estatal de Meteorología (correspondiente al período 2004/2008), por el Instituto Geográfico Nacional (datos climáticos de los períodos 1956/1985 y 1971/2000), así como en la normativa de aplicación en sistemas de ventilación UNE 100001 (ver Fig. 10).

Fig. 10/ Velocidades de viento y temperaturas

	Viento		Temperaturas					
			Invierno		Verano		Anual	
	$U_{ref}$ adoptado	$z_{ref}$	Variación diaria	Media	Variación diaria	Media	Variación diaria	Media
Barcelona	4,15 m/s	10 m	4,4°-13,4°	8,9°	19,3°-28,0°	23,6°	11,1°-20,0°	15,5°
Bilbao	3,00 m/s	10 m	4,7°-13,2°	9,0°	15,2°-25,5°	20,3°	9,4°-19,1°	14,3°
Madrid	2,00 m/s	10 m	2,6°-9,7°	6,1°	18,4°-31,2°	24,8°	9,7°-19,4°	14,6°
Sevilla	2,45 m/s	10 m	5,2°-15,9°	10,6°	19,4°-35,3°	27,4°	12,2°-24,9°	18,6°
Valencia	1,65 m/s	20 m	7,0°-16,1°	11,5°	21,4°-29,6°	25,5°	13,4°-22,3°	17,8°
Valladolid	2,65 m/s	16 m	0°-8,3°	4,0°	13,3°-30,4°	21,7°	6,2°-18,6°	12,3°
Zaragoza	4,30 m/s	21 m	2,4°-10,3°	6,4°	17,6°-31,5°	24,5°	9,5°-20,4°	15,0°

Fuente: Elaboración propia.

## 5. Conclusiones

La caracterización de los elementos que explican el comportamiento del aire en el interior de los patios nos permite abordar la siguiente etapa de la investigación, que consiste en el análisis de las situaciones existentes y la propuesta de acciones futuras, todo ello a partir de un doble estudio experimental y numérico.

Debe tenerse en cuenta las diferencias conceptuales entre mediciones de campo, los ensayos con túnel de viento y las simulaciones informáticas: mientras que los modelos CFD corresponden con una solución estabilizada en un tiempo infinito, los datos de campo repre-

sentan medias de intervalos que van de 10 a 30 minutos (por el cambio constante de las condiciones meteorológicas). Debido a esta pobre repetitividad de los experimentos de campo, los resultados CFD deberán ser validados mediante datos de ensayos con túnel de viento en condiciones estacionales.

La clasificación de las tipologías urbanas y los datos climáticos de las distintas localidades nos permiten encontrar pautas de diseño arquitectónico en las distintas ubicaciones geográficas que posibilitan construir patios y espacios abiertos adecuados para cumplir su función de puntos de admisión de aire de calidad hacia el interior de las viviendas que los delimitan.

## 6. Bibliografía

- ÇENGEL, Yunus (2007): *Transferencia de calor y masa. Un enfoque práctico*, McGraw-Hill, México.
- CÓMITE TÉCNICO DE NORMALIZACIÓN AEN/CTN 100 (2001): *Climatización. Condiciones climáticas para proyectos. Norma Española UNE 100001*, AENOR.
- ENVIRONMENTAL WIND TUNNEL LABORATORY-EWTL (2009): *Compilation of Experimental Data for Validation of Microscale Dispersion Models (CEDVAL)*, Meteorologisches Institut – Universität Hamburg Web Site.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO (1981): *Viviendas de Protección Oficial. Normas de diseño*, OM de 29/05/1969, modificadas y ampliadas por OM de 16/05/1974, OM de 04/05/1979 y OM de 21/02/1981, Madrid.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE LA VIVIENDA (1977): *Normas de Diseño y Calidad de las Viviendas Sociales*, OM de 24/11/1976, modificada por OM de 17/05/1977, Madrid.
- (2009): *Código Técnico de la Edificación*, RD de 17/03/2006, modificado por RD 19/10/2007 y OM de 15/04/2009. Madrid.
- FEIJÓ, Jesús & Alberto MEISS & Laura FERMOSE (2009): «Estudio de la tipología edificatoria de los espacios exteriores y de las zonas climáticas y meteorológicas de la España Peninsular e Islas Baleares y Canarias», en: *Communications Summaries of 1st International Conference on Construction & Building Research*: 96-119, COINVEDI, EU de Arquitectura Técnica, Universidad Politécnica de Madrid.
- GRIMMOND, C.S.B. & T.R. OKE (1999): «Aerodynamic properties of urban areas derived from analysis of surface form», en: *Journal of Applied Meteorology*, 38: 1262-1292, American Meteorological Society, Boston.
- HALL, D.J. & S. WALKER & A.M. SPANTON (1999): «Dispersion from courtyards and other enclosed spaces», en: *Atmospheric Environment*, volumen: 33: pp. 1187-1203, Elsevier.
- INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL (1992): «Grupo 9. Climatología», en: *Atlas Nacional de España. Sección II: El Medio Terrestre*. Centro Nacional de Información Geográfica, Madrid.
- (2005): «Grupo 9. Climatología», en: *Atlas Nacional de España. Sección II: El Medio Terrestre*. Centro Nacional de Información Geográfica, Madrid.
- KOTANI, H. & M. NARASAKI & R. SATO & T. YAMANAKA (1996): «Natural ventilation caused by stack effect in large courtyard of high-rise building», en: *5th International Conference on Air Distribution in Rooms, ROOMVENT 1996*, 2: 299-306, Yokohama.
- PLATE, E.J. (1971): «Aerodynamic characteristics of atmospheric boundary layers», en: *U.S. Atomic Energy Commission (AEC) Division of Technical Information*, U.S. Army Environmental Command, Oak Ridge (EEUU).
- & H. KIEFER & J. WACKER (2004): «Wind and urban climates», en: *Proceedings of the session in honor of the 75<sup>th</sup> anniversary of Professor Erich J. Plate*, vol.: J7.8, American Meteorological Society, Boston.
- SHAO, L & R WALKER & M. WOOLLISCROFT (1993): «Natural ventilation via courtyards: the application of CFD», en: *Energy Impact of Ventilation and Air Infiltration (14th AIVC Conference, 1993 Copenhagen)*: 393-404, Air infiltration and ventilation centre, Londres.
- WALKER, R & L. SHAO & M. WOOLLISCROFT (1993): «Natural ventilation via courtyards: theory & measurements», en: *Energy Impact of Ventilation and Air Infiltration (14th AIVC Conference, 1993 Copenhagen)*: 235-250, Air infiltration and ventilation centre, Londres.
- WIERINGA, J. (1992): «Updating the Davenport roughness classification», en: *Journal of Wind Engineering and Industrial Aerodynamics*, 41-44: 357-368, Elsevier.



# Estrategias para la contención y gestión de las urbanizaciones de baja densidad en Cataluña

Oriol NEL·LO

Departamento de Geografía. Universitat Autònoma de Barcelona

**RESUMEN:** En el entorno de las mayores áreas metropolitanas españolas tuvo lugar durante los años sesenta y setenta del siglo xx una notable proliferación de urbanizaciones irregulares de baja densidad destinadas inicialmente a segunda residencia. El artículo analiza, a partir del caso catalán, la problemática de estos desarrollos urbanos, describe las estrategias posibles para hacerle frente y detalla algunas de las políticas que se están aplicando para su contención y gestión. Así, el trabajo consta de una introducción y cinco apartados: en el primero, se describen las magnitudes y los rasgos principales del fenómeno de las urbanizaciones de baja densidad en Cataluña; a continuación, se analizan los retos que de esta situación se derivan y las estrategias que desde el ámbito disciplinar y administrativo se han barajado para hacerles frente; en el tercer apartado se enuncian los objetivos generales y el contexto normativo de la *Ley 3/2009, de regulación y mejora de las urbanizaciones con déficits urbanísticos*, recientemente aprobada por el parlamento catalán; en cuarto lugar, se analizan las estrategias y las prescripciones de carácter urbanístico que se están utilizando; finalmente, se describen los instrumentos económicos y financieros que la ley pone a disposición de ayuntamientos y propietarios.

## 1. Las urbanizaciones: un rasgo característico del proceso metropolitización en España

Uno de los aspectos peculiares de las primeras fases del proceso de metropolitización en España fue, sin duda, la aparición de urbanizaciones residenciales de baja densidad destinadas a residencia secundaria. Como es sabido, se trata de un fenómeno que, si bien contaba con antecedentes an-

teriores, se extendió en los años sesenta y setenta del siglo pasado, cuando el incremento del nivel de vida y de las tasas de motorización permitió a sectores significativos de la población el acceso a una segunda residencia, aún cuando ésta fuera de características muy a menudo modestas (ORTEGA VALCÁRCCEL, 1975; DEL CANTO, 1983). Destinadas preferentemente al uso familiar de fin de semana, las urbanizaciones se emplazaron, sobretudo, en los entornos de las mayores ciudades —Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla— sobre suelos

Recibido: 26.04.2010; revisado: 21.10.2010  
e-mail oriol.nello@gmail.com

El autor agradece a los evaluadores anónimos sus críticas y sugerencias para la mejora del artículo.

agrícolas o forestales y han conocido, desde entonces, un desarrollo complejo y, en muchos casos, problemático.

El fenómeno debe considerarse tanto más llamativo por el hecho de coincidir, en buena parte, con una fase (1960-1975) del proceso de urbanización que se caracterizó, precisamente, por una acusada tendencia a la concentración de la población y las actividades económicas sobre el territorio. En este sentido, las urbanizaciones de residencia secundaria de estos años constituyen una expresión pionera de aquello que vendría a ser el rasgo más destacado de las siguientes fases del proceso de metropolitanización: la dispersión de la urbanización sobre el territorio, es decir, la irrupción y la consolidación de asentamientos de baja densidad sin conexión, en muchos casos, con los centros urbanos preexistentes (NEL-LO, 2004).

A esta singularidad se añaden, sin embargo, otras. En efecto, debido a las condiciones políticas y administrativas del período en el que nacieron, una parte muy notable de estas urbanizaciones fueron el resultado de procesos de parcelación de suelos rústicos de dudosa o nula legalidad. De este modo, fueron promovidas y comercializadas careciendo del oportuno planeamiento urbanístico y de los servicios básicos. Por otra parte, muchas de ellas se ubicaron en terrenos que hoy —por consideraciones de carácter ambiental y paisajístico, pero también por sus condiciones básicas de accesibilidad y pendiente— difícilmente podrían ser considerados aptos para la urbanización.

A partir del retorno de la democracia municipal, a finales de los años setenta, gracias al esfuerzo de los consistorios y de los propios vecinos, una parte no desdeñable de estas urbanizaciones han conseguido legalizar su situación jurídica e irse dotando de los servicios básicos. Sin embargo, en otros muchos casos el proceso de urbanización no ha podido ser ni reconducido y ni culminado, de modo que las carencias iniciales no sólo ha subsistido sino que, en ocasiones, se han visto agravadas.

A lo largo de los años, y, en particular, a partir de 1996 coincidiendo con el ciclo alcista del mercado inmobiliario y la profundización del proceso de integración territorial de los entornos metropolitanos, una parte del parque construido de las urbanizaciones, destinado inicialmente a segunda residencia, ha venido a convertirse en la vivienda principal. De este modo, las carencias en materia de servicios,

accesibilidad y condiciones de vida que las habían caracterizado se han hecho tanto más evidentes y la necesidad de resolverlas más acuciante.

El presente artículo tiene, precisamente, como objetivo exponer las iniciativas adoptadas en Cataluña durante los últimos años para tratar de hacer frente a la problemática de las urbanizaciones de baja densidad que carecen de los servicios urbanísticos básicos. Como se verá, las políticas desarrolladas han estado asociadas a la elaboración y aprobación por el Parlamento catalán de la *Ley 3/2009, de 10 de marzo, de regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos*. Nuestro objetivo es pues presentar un caso concreto de política urbanística, vinculado a una realidad hasta cierto punto extrema por las condiciones en la que se gestó y las dificultades de su desarrollo. Sin embargo, su análisis puede contribuir, a nuestro entender, a una reflexión de carácter más general acerca de los costes sociales y ambientales de la urbanización de baja densidad, así como de las estrategias que son necesarias desarrollar para su contención y gestión.

Junto a la presente introducción, el texto consta de cinco apartados: en el primero, se describen las magnitudes y los rasgos principales del fenómeno de las urbanizaciones de baja densidad nacidas en los años sesenta y setenta; a continuación, se analizan los retos y las estrategias que desde el ámbito disciplinar y administrativo se han barajado para hacerles frente; en el tercer apartado se enuncian los objetivos generales de la Ley 3/2009 y se enmarca la norma en el contexto de la política territorial catalana; en cuarto lugar, se analizan las estrategias y las prescripciones de carácter urbanístico que se están utilizando; finalmente, se describen los instrumentos económicos y financieros que la ley pone a disposición de ayuntamientos y parcelistas. Unas breves conclusiones cierran el trabajo.

## **2. La magnitud y características del fenómeno**

Así como el proceso de dispersión de la urbanización en Cataluña que ha tenido lugar en las últimas tres décadas ha sido ampliamente estudiado (pueden verse, entre otros, MMAMB, 1995; MONCLÚS, 1998; NEL-LO, 2001, 2002 y 2010; CARRERA, 2002; CARRERAS, 2002; FONT, 2007; FONT & CARRERAS 2005; MUÑOZ, 2007), sus antecedentes en los años sesenta y seten-

ta no han recibido una atención similar. Esto puede deberse, por una parte, al carácter espontáneo, cuando no ilegal, del fenómeno, así como al hecho de que se trate de un desarrollo contra tendencia, que, al anticipar las características de la evolución posterior, contradice los rasgos principales del proceso de asentamiento de la población y las actividades en este período, de tal forma que resulta oscurecido por ellos. Asimismo, la generalizada percepción de técnicos y expertos de que se trata de un fenómeno banal y, en buena medida, desgraciado, puede haber contribuido a retraer el interés disciplinar, como más adelante tendremos ocasión de comentar. Sea como fuere, la escasa atención prestada en el momento inicial de las urbanizaciones por parte de los estudiosos, se ha extendido también a su evolución posterior y a sus secuelas en el momento presente.

La aproximación al fenómeno debe efectuarse pues a través de trabajos dedicados a una temática más amplia: la residencia secundaria. Aquí se cuenta con un volumen de análisis e información mucho más considerable. Así, los estudios pioneros de ORTEGA VALCÁRCCEL (1975), para el conjunto de España, se correspondieron en Cataluña con los de HERCE (1975) e ARGANY (1984), basado el primero en el análisis crítico de la ocupación de suelo para uso residencial secundario y el segundo en los datos sobre residencia secundaria del Censo de Vivienda. Con posterioridad se han efectuado también estudios en tres líneas complementarias: en primer lugar, los relativos al uso de la residencia secundaria en el conjunto de Cataluña, basados encuestas poblacionales y otras fuentes indirectas, como el dirigido por PALLARÈS & RIERA (1991) o las tesis doctorales de MENDIZÁBAL (1996) y ALBERICH (2007); en segundo lugar, los que describen la evolución del fenómeno en los espacios litorales de las comarcas gerundenses (FRAGUELL, 1993; NOGUÉ, 2005) o tarraconenses (ANTÓN, 1991; GONZÁLEZ, 2003); finalmente, los que relacionan el uso y tenencia de la residencia secundaria con las condiciones socioeconómicas de la población, como la tesis doctoral de LÓPEZ COLAS (2003) y los estudios de este autor junto con MÓDENES (2004), los cuales permiten además inserir la evolución de la residencia secundaria en Cataluña en el contexto español. Ahora bien, valiosos como son, estos trabajos sobre la residencia secundaria no versan específicamente de la cuestión de las urbanizaciones nacidas en los años sesenta y setenta.

Afortunadamente, disponemos de tres contribuciones recientes que proyectan alguna luz so-

bre la magnitud y las características del fenómeno. En primer lugar, para el territorio de la región metropolitana de Barcelona contamos con los análisis morfológicos y estadísticos dirigidos por Antonio Font sobre la formación de los tejidos urbanos metropolitanos (FONT & *al.*, 1999; FONT & CARRERAS, DIR. 2005), que nos permiten identificar la secuencia histórica de aparición y desarrollo de las urbanizaciones en este territorio. Por otra parte, disponemos de los estudios elaborados por Joan Barba y Montserrat Mercadé sobre la situación de las urbanizaciones de la provincia de Barcelona y del resto de Cataluña (BARBA & MERCADÉ, 2006, 2007a y 2007b). Compilado el primero por encargo de la Diputación de Barcelona y el segundo de la Secretaria de Planificación Territorial del Gobierno de la Generalitat, constituyen el inventario más detallado acerca de la distribución territorial y las condiciones del fenómeno. Finalmente, el Instituto Cartográfico de Cataluña, a iniciativa igualmente de la Secretaria para la Planificación Territorial, ha conseguido delimitar sobre la base del mapa topográfico 1/5.000 la extensión actual de las urbanizaciones detectadas sobre la totalidad del territorio catalán. Aún cuando la información que nos brindan estas aportaciones presenta todavía algunas lagunas, podemos derivar de ellas un marco de referencia útil a nuestros efectos.

Veamos en primer lugar cuales son las magnitudes territoriales básicas de la realidad a la que hacemos referencia. Los datos de la FIG. 1, extraídos de los trabajos de BARBA & MERCADÉ antes citados (2006 y 2007a), muestran que se han detectado en Cataluña un total de 1.862 urbanizaciones que afectarían una extensión de 47.562 ha. Se trata pues de un fenómeno de gran percusión territorial: el número de urbanizaciones detectadas dobla, prácticamente, el número de municipios catalanes (947) y afecta una superficie equivalente a casi cinco veces la del término municipal de Barcelona (10.216 ha). Además, estas magnitudes podrían tener que corregirse al alza, puesto que los autores indican que han identificado en las demarcaciones de Tarragona, Lleida y Girona otras 508 urbanizaciones para las cuales no han podido obtener información completa.

Las incertidumbres son todavía mayores a la hora de establecer la población que tiene su residencia principal o secundaria en las urbanizaciones. De hecho, las mismas características del uso que se les confiere privarían de valor una aproximación a partir de meros datos censales, siendo más apropiado un análisis a partir de los conceptos de población-día o de población-usuaria (MENDIZÁBAL, 1996; ALBE-

Fig. 1/ Distribución de variables y modelos por la jerarquía urbana de Andalucía

	Número de urbanizaciones	Superficie (ha)	Parcelas	Ocupación
Barcelona	1.142	29.687,7	194.594	115.346
Girona	328	8.417,3	55.688	31.199
Tarragona	316	8.781,8	75.254	48.620
Lleida	76	675,2	4.872	3.202
<b>Total</b>	<b>1.862</b>	<b>47.562,0</b>	<b>330.408</b>	<b>198.367</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de BARBA & MERCADÉ (2006 y 2007a).

RICH, 2007) que no se ha acometido todavía. Sin embargo, la estimación del número de parcelas disponibles y ocupadas nos permite una aproximación bruta a la que podría ser su población potencial. Como puede verse en la FIG. 1, Barba y Mercadé han calculado que las parcelas existentes en las urbanizaciones superan las 330.000 de las que cerca de 200.000 se encuentran efectivamente ocupadas. La simple multiplicación de estas magnitudes por el tamaño medio del hogar en Cataluña (2,7 personas el año 2001) nos indica que el potencial de población actual de las urbanizaciones podría superar los 500.000 habitantes y, en caso de que llegaran a consolidarse en su totalidad, podrían llegar a albergar cerca de 900.000. Para ofrecer, de nuevo, un parangón, podemos recordar que la población total de la provincia de Lleida era, el año 2009, de 436.000 habitantes y la de Girona de 748.000.<sup>1</sup>

Por lo que al inicio de su implantación territorial se refiere, los datos muestran, de forma tajante, como ésta debe situarse en los últimos quince años del período franquista. Manuel Herce, en el estudio más arriba citado, ya indicaba que en la región metropolitana de Barcelona (excluido el ámbito de la conurbación barcelonesa) el suelo destinado a urbanizaciones habría pasado de 1.729 ha en 1957, a 5.604 ha en 1965 y a 19.276 ha en 1972, cuando el número de urbanizaciones detectadas era de 470 de las cuales sólo 101 gozaban de legalidad urbanística (HERCE, 1975: p. 46-48). Treinta años más tarde, BARBA & MERCADÉ (2006: p. 56) han venido a confirmar el origen temporal de fenómeno. Así, indican que de las urbanizaciones de la provincia de Barcelona por ellos estudiadas, sólo el 5% se habían iniciado con anterioridad al año 1960, el 80% entre 1960 y 1975, el 12% entre 1975 y 1986 y solamente el 3% con posteriori-

dad a 1986. De esta forma, la llegada de las administraciones democráticas vino a suponer una reconducción del fenómeno, aún cuando no se pudo (o no se quiso) evitar la progresiva consolidación de una parte muy significativa de las urbanizaciones surgidas en los años inmediatamente anteriores a su advenimiento.

Los estudios dirigidos por Antonio Font para el ámbito metropolitano de Barcelona vienen a confirmar claramente este patrón temporal y a aportar nuevas precisiones, a partir de un detallado reconocimiento de los tejidos urbanos. De esta forma, se ha podido determinar (FONT & CARRERAS, 2005) que el año 1977 el suelo residencial en asentamientos dispersos, sin continuidad con los centros urbanos, alcanzaba ya 16.507 ha y venía a representar el 47,2% del suelo residencial total de la región metropolitana<sup>1</sup>. En cambio, entre los años 1977 y 2000 este tipo de suelo sólo incrementó su superficie hasta las 17.049 ha, lo cual supuso, de hecho una pérdida de su peso relativo sobre el conjunto del suelo residencial metropolitano (quedó reducido al 41,8% del total). Pero esta aparente pérdida de peso esconde el hecho de que fue durante este período cuando, en buena parte, los suelos de las urbanizaciones consolidaron progresivamente su transformación y ocupación. Por otra parte, cabe recordar que, como indican los mismos autores, el suelo transformado pasó, entre los años 1977 y 2000, de ocupar 56.314 a 76.884 de las 323.966 ha de la región metropolitana de Barcelona, con un crecimiento del 36,5% y que, al final del período, el suelo destinado a usos residenciales de baja densidad (con o sin conexión con los núcleos urbanos) casi doblaba el destinado a usos residenciales intensivos: 26.865 frente a 14.131 ha. Este desfase entre el origen de los crecimientos dispersos y su

<sup>1</sup> La cifra es algo inferior a la estimada por Herce para el año 1975. Además a las diferencias metodológicas entre ambos estudios, la diferencia puede deberse al hecho de que Font y Carreras ofrecen datos sobre suelo

efectivamente transformado (ya sean por indicios o por consolidación de la urbanización), mientras que Herce se refiere también a proyectos de urbanización.

consolidación posterior ha dado lugar en Cataluña a un curioso debate acerca de la etapa (y a las autoridades) a las que cabe achacar la responsabilidad sobre la extensión del fenómeno (SERRATOSA, 1994; SOLANS, 2002).

Finalmente, en relación a su ubicación territorial, el mapa de la FIG. 2, elaborado por el Instituto Cartográfico de Cataluña en el año 2009, muestra bien a las claras cuales son las pautas de localización de las urbanizaciones. Éstas se asientan, de forma muy mayoritaria, en las comarcas prelitorales y litorales de Cataluña, con una particular concentración en el Baix Llobregat, el Vallès, el Garraf y el Maresme, lo que

viene a confirmar la aseveración de que las urbanizaciones son, ante todo, un fenómeno metropolitano, ligado estrechamente al proceso de integración territorial alrededor de la gran ciudad. Fuera del ámbito estrictamente barcelonés, se encuentran otras concentraciones de menor entidad en el las comarcas litorales del Camp de Tarragona (Tarragonès, Baix Camp), el Baix Ebre, el Baix Penedès y del litoral gerundense (Selva y Baix Empordà). Más allá de estos ámbitos solamente se cuentan algunas implantaciones significativas en las comarcas del Bages, Osona y Anoia, todavía por influjo metropolitano barcelonés, así como en el Segrià, en el entorno de la ciudad de Lleida.

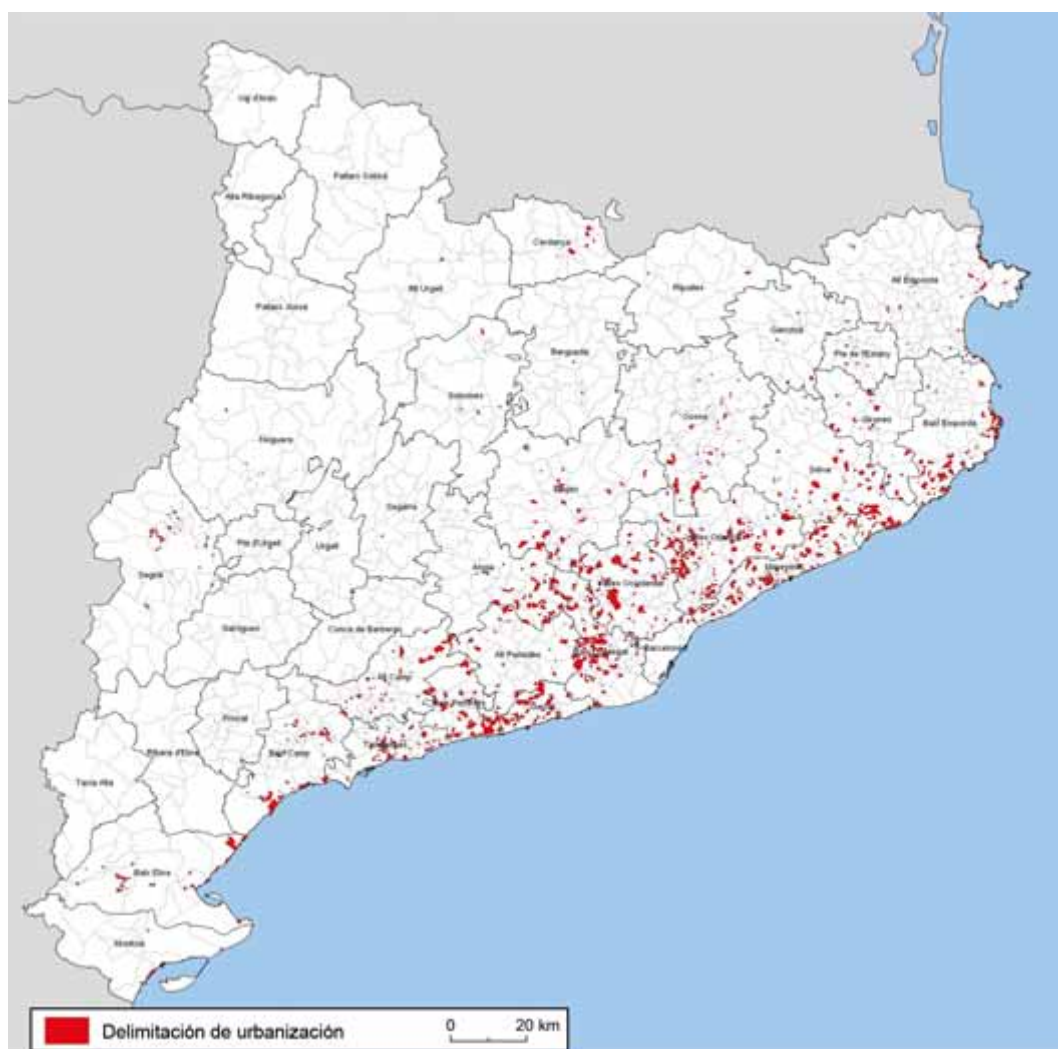


FIG. 2/ Delimitación de las urbanizaciones de baja densidad de Catalunya (2009)

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo elaborado por el INSTITUT CARTOGRÀFIC DE CATALUNYA.

El análisis a una escala más detallada nos permite concretar las características de las ubicaciones preferenciales. Así, la FIG. 3, centrada ya en el territorio de la región metropolitana barcelonesa, nos muestra como las urbanizaciones tendieron a asentarse y desarrollarse sobretudo en terrenos situados sobre las vertientes de la sierras Litoral y Prelitoral: la elevaciones del Montnegre, el Corredor, Sant Mateu i Cèlecs en el Maresme; las estribaciones del Garraf y el Ordal en el Baix Llobregat, el Alt Penedès y el Garraf; los flancos de la Serralada Prelitoral —Sant Llorenç, el Farell, el Montseny— o las ondulaciones de los espacios interfluviales —entre el Tenes y la Riera

de Caldes, entre la Riera de Caldes y el Ripoll— en el Vallès.

Esta distribución muestra que, salvo algunas excepciones importantes, las urbanizaciones no se situaron ni en primera línea de costa, ni en los llanos de mayor valor agrícola del Vallès, el Penedès, el Maresme o el Delta del Llobregat. Antes prefirieron las tierras abruptas y de secano de las sierras, terrenos de escaso valor para la agricultura pero dotadas, por su proximidad al centro metropolitano, de una notable renta de posición. Se trata de un patrón ya fue detectado por HERCE (1975) y que, con las lógicas variantes, coincide con la experien-

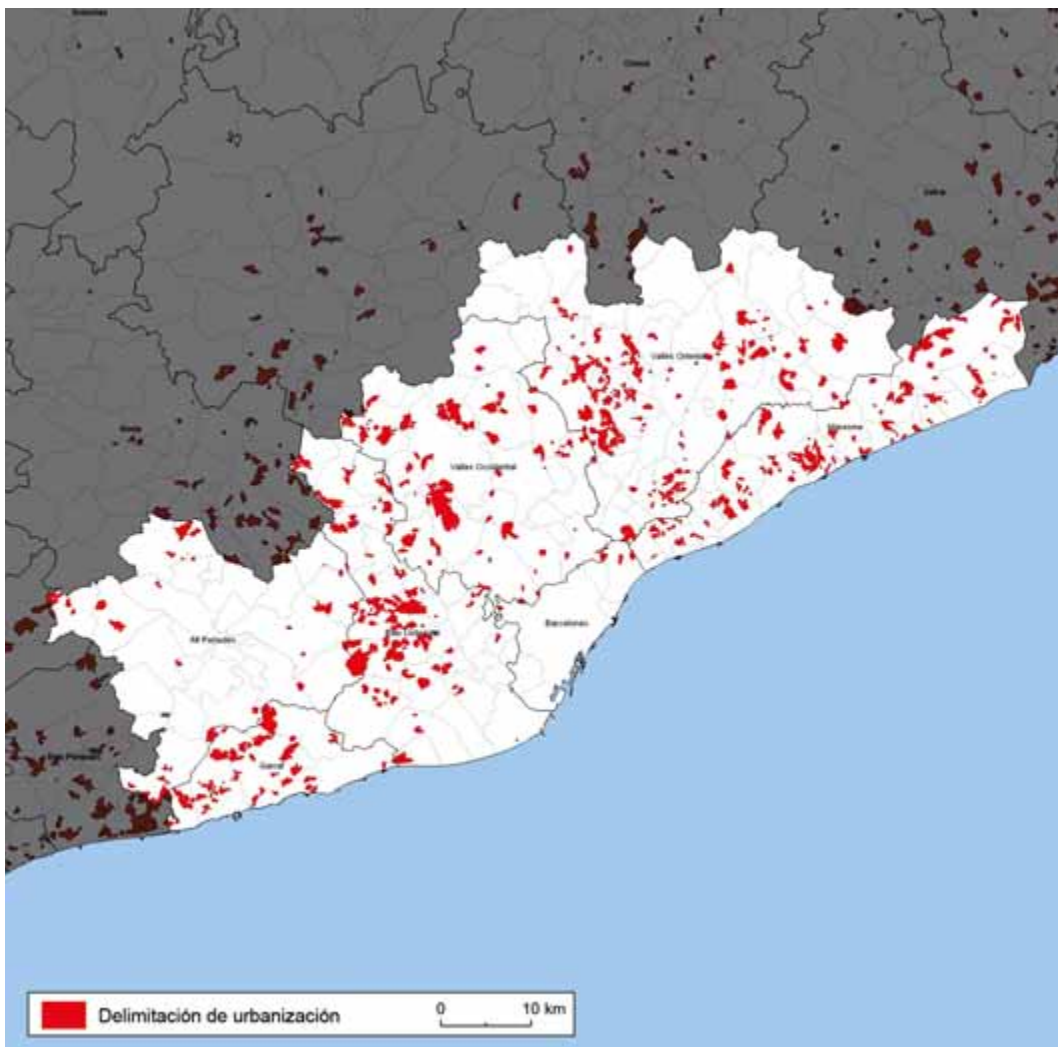


FIG. 3/ **Delimitación de las urbanizaciones de baja densidad del ámbito metropolitano de Barcelona (2009)**

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo elaborado por el INSTITUT CARTOGRÀFIC DE CATALUNYA.

cia de las urbanizaciones en los entornos de otras grandes ciudades españolas, como Madrid (VALENZUELA, 1976), Valencia (HERMOSILLA, 1992) o Sevilla (REQUENA, 1992).

Esta búsqueda del mayor beneficio económico posible, por lo que a su ubicación se refiere, fue acompañada por la irregularidad jurídica. Así, como ya se ha mencionado, un número muy elevado de urbanizaciones nacieron como resultado de parcelaciones de terrenos agrícolas, con severos problemas de adaptación a la legalidad entonces vigente, pero consentidas, en la gran mayoría de los casos, por las autoridades locales y gubernativas del momento. Este carácter irregular hace muy difícil precisar la situación en la que cada una de las urbanizaciones nació. Sin embargo, el análisis del régimen jurídico actual del suelo en el que se encuentran ubicadas nos permite una aproximación. Así, la FIG. 4, elaborada con datos recopilados por Barba y Mercadé, nos muestra como en el año 2007, sólo en el 62% de las urbanizaciones nacidas en las décadas de los sesenta y setenta, entre treinta y cincuenta años antes, había accedido a la categoría de suelo urbano. Un 13% eran consideradas suelo urbanizable, otro 6,5% se asentaban todavía sobre suelos no urbanizables y no se disponía de datos fehacientes sobre el régimen del suelo de un 18%. Por otra parte, en aquellas urbanizaciones que se comercializaron cuando todavía conservaban la condición de suelo no urbanizable y, por lo tanto, se parcelaron ilegalmente, las transmisiones —las iniciales y las sucesivas a éstas— hubieron de efectuarse a través de contratos privados y no pudieron inscribirse en el correspondiente registro de la propiedad. Las urbanizaciones surgieron pues en un contexto de irregularidad urbanística generalizada y consentida, de tal modo que se han desarrollado en un marco de inseguridad jurídica muy notable para sus propietarios finales.

A las irregularidades en materia de planeamiento y registro se añadieron las correspondientes a la dotación de los servicios urbanísticos básicos. Se trata, como es bien conocido, de aquellas infraestructuras básicas, definidas por la legislación urbanística (en el caso catalán por el artículo 27 de la Ley de Urbanismo de Catalunya), que permiten conferir a un terreno la consideración de solar y a un sector la condición de suelo urbano. Estos servicios son, a saber: el encintado y la pavimentación de las calles, el suministro de agua y el saneamiento, la conexión a la red eléctrica y el alumbrado público. Pues bien, muchos de los promotores originarios de las urbanizaciones comercializaron las parcelas sin contar con los servicios básicos y nunca culminaron el proceso de construcción de los mismos. Así, de acuerdo con los datos disponibles, se puede afirmar que más de la mitad de las urbanizaciones existentes en Cataluña acumulan todavía hoy déficits en uno o más de estos campos, tal como puede verse en la FIG. 5. Estas carencias suponen, claro está, una severa hipoteca para las condiciones de vida de la población que reside en las urbanizaciones y una amenaza ambiental permanente. Pero además, se encuentran en la base de la imposibilidad de resolver desde el punto de vista jurídico la situación de muchas de las urbanizaciones. Esto es así porque hasta que un sector dispone de los servicios urbanísticos básicos no puede, en principio, ser recepcionado por el ayuntamiento e incorporado a los mecanismos municipales de mantenimiento ordinario de obras y servicios. De esta forma, desaparecido en la gran mayoría de los casos el promotor original, la responsabilidad de acometer, completar y mantener las obras de urbanización continúa siendo de quienes adquirieron las parcelas, con la consiguiente dificultad para resolver el problema.

FIG. 4/ Régimen del suelo de las urbanizaciones

	Urbanización		Superficie	
	Núm.	%	Núm.	%
Suelo urbano	1.156	62,1	32.768	68,9
Suelo urbanizable	248	13,3	8.570	18,0
Suelo No urbanizable	122	6,6	2.617	5,5
Sin datos	336	18,0	3.607	7,6
<b>Total</b>	<b>1.862</b>	<b>100</b>	<b>47.562</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de BARBA & MERCADÉ (2006 y 2007a).

FIG. 5/ Adecuación de los servicios básicos (%), Cataluña)

	Buen estado	Déficits
Pavimentación	46,5	53,5
Agua	59,3	40,7
Saneamiento	51,2	48,8
Alumbrado	59,3	40,7
Corriente eléctrica	80,0	20,0

Fuente: Elaboración propia a partir de BARBA & MERCADÉ (2006 y 2007a).

### 3. Los retos y estrategias la gestión de las urbanizaciones

La situación de las urbanizaciones con déficits urbanísticos, descrita en el apartado anterior, resulta, como puede verse, escasamente compatible con la calidad de vida de quienes en ellas residen de forma permanente o temporal, difícilmente conciliable con la calidad ambiental del entorno y dudosamente viable desde el punto de vista económico. Su resolución plantea retos de gran complejidad tanto por lo que se refiere a la situación jurídica de las urbanizaciones, los costes económicos que deben asumir sus propietarios, los requerimientos que su mantenimiento supone para las administraciones públicas, así como su encaje en un territorio ordenado a partir de criterios de sostenibilidad ambiental, eficiencia económica y cohesión social.

La dificultad de resolver la problemática desde el punto de vista jurídico se deriva, como se ha dicho, de la imposibilidad de que la urbanización, falta de los servicios básicos, pueda ser recepcionada por el respectivo ayuntamiento, momento a partir del cual los costes de mantenimiento de las obras y servicios pasan a ser responsabilidad del consistorio. De nuevo, no se disponen de datos sobre la situación administrativa de las urbanizaciones del conjunto de Cataluña, aunque se ha estimado que en la provincia de Barcelona sólo ha podido ser recepcionado algo más de la mitad (el 52%) de las urbanizaciones existentes (BARBA & MERCADÉ, 2007b). Mientras esta recepción administrativa no se produce, la responsabilidad de culminar el proceso de urbanización y el mantenimiento de las infraestructuras existentes continúa siendo del promotor original —en los casos en que todavía exista— o la junta de compensación de los propietarios de las parcelas (siempre que ésta se encuentre consti-

tuida). Para subsanar esta situación, la urbanización debe estar prevista, obviamente, en el planeamiento urbanístico general (cosa que, como hemos visto ya ocurre en muchos casos) y contar con el correspondiente planeamiento derivado -plan parcial o plan de mejora urbana, proyecto de reparcelación y proyecto de urbanización básica (cuya disposición es, en cambio, menos frecuente).

Vemos, pues, que la superación de la problemática jurídica de las urbanizaciones depende de su regularización en el planeamiento urbanístico, pero también de la capacidad de afrontar los costes de urbanización por parte de sus propietarios. Es este un escollo substancial, tanto desde el punto de vista económico como social. En primer lugar, los costes de urbanización de terrenos muy a menudo alejados de los núcleos urbanos y las redes principales de servicios, con fuertes pendientes y problemas de accesibilidad, resulta necesariamente muy elevada. Además, como estos costes deben repercutirse sobre un número de propietarios relativamente reducido, debido a la baja densidad, el coste unitario por parcela es muy elevado. Aún cuando se ha realizado alguna aproximación a partir de datos de encuesta (BARBA & MERCADÉ, 2007b) la estimación total de los costes de subsanación de los déficits urbanísticos resulta compleja y aproximativa.

Una fuente alternativa, de la que no se disponía hasta ahora y se presenta aquí por primera vez, son las estimaciones elaboradas a partir de los datos aportados por los mismos ayuntamientos que quieren emprender actuaciones de regularización en las convocatorias de ayudas de la Generalitat de las que se hablará a continuación. Así, en la FIG. 6 se puede observar como, los 213 proyectos presentados a la primera convocatoria del año 2009, corresponden a urbanizaciones que tienen una superficie media de 43,2 ha y un número medio de 278 parcelas.

Fig. 6/ Determinación de presupuestos medios para la provisión de servicios urbanísticos básicos

	Superficie vial m <sup>2</sup> /ha	Longitud vial ml/ha	Ha urb. promedio	Núm. medio parcelas	MI calle	Coste/ml	Presupuesto (euros)
PdA 2009	600,0	75,0	43,2	277,9	3.242,3	1.809,6	5.867.175,6
	1.076,0	134,5	43,2	277,9	5.814,4	1.809,6	10.521.801,6

Fuente: GENERALITAT DE CATALUNYA, DEPARTAMENTO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y OBRAS PÚBLICAS. DIRECCIÓN GENERAL DE ARQUITECTURA Y PAISAJE.

Si consideramos que la superficie de vía pública a urbanizar y a dotar de los servicios básicos puede oscilar entre 600 y los 1.076 metros cuadrados por ha<sup>2</sup> y le aplicamos los costes de urbanización standard calculados por el Institut de Tecnologia de la Construcció (ITEC, 2009)<sup>3</sup>, concluiremos que una urbanización media de 43,2 ha que no contara con ninguno de los servicios básicos (o tuviera que renovarlos todos) debería asumir unos costes que oscilan entre los 5,9 y los 10,5 millones euros. A partir de aquí, como se observa en la FIG. 7, se puede colegir que la repercusión media por parcela sería de entre 21.110 y 37.857 euros, que, distribuidos en tres anualidades, vendrían a suponer la obligación para el parcelista de satisfacer cuotas urbanísticas de entre 7.036 y 12.619 euros al año.

Para establecer un parangón respecto a la magnitud de estos costes, cabe recordar que el presupuesto medio de los 92 proyectos de rehabilitación integral acogidos a las cinco primeras convocatorias de la Ley para la mejora de barrios y áreas urbanas que requieren de atención especial, que se aplica en Cataluña desde el año 2004, ha sido de 10,8 millones de euros, con una inversión total de 990 millones de euros, 804.000 habitantes beneficiarios y una inversión media por habitante de 13 euros [MIER & al., 2009]. A esta desproporción respecto al rendimiento social de la inversión se debe sumar la dificultad objetiva de muchos parcelistas para aportar las correspondientes cuotas de urbanización destinadas a cubrirlas. Una aportación anual media por parcela de entre 7.000 y 12.000 euros, como la estimada, resulta objetivamente muy difícil de cubrir en el plazo de ejecución de las obras (normalmente tres años) para un hogar de economía modes-

ta. Bien es verdad que no en todos los casos se deberán construir o renovar todos los servicios, pero lo cierto es que las repercusiones por parcela que se derivan de los presupuestos reales que los ayuntamientos concurrentes a la convocatoria han dado a conocer no se apartan demasiado de los de la estimación efectuada<sup>4</sup>. Por último, cabe recordar que a la dificultad objetiva para hacer frente a la inversión se añade, a su vez, la renuencia de muchos propietarios que adquirieron su parcela suponiendo, de buena fe, que el promotor inicial completaría las labores de urbanización (o que la urbanización ya disponía de ellas, si la transacción es posterior) a pagar por los costes que les corresponden. Debe tenerse en cuenta, asimismo, que la predisposición a resolver los problemas y asumir los costes depende de si el uso de la parcela es de vivienda principal o secundaria.

Ahora bien, aún cuando las dificultades de índole jurídica y económica para la regularización de las urbanizaciones pudieran solventarse —cosa que, como hemos visto resulta harto compleja— subsiste la problemática del impacto de su encaje territorial. En efecto, la disciplina urbanística tiende a considerar hoy la urbanización de carácter disperso como un modelo poco deseable cuyos costes resultan insostenibles desde el punto de vista ambiental, económico y social (para una discusión de carácter general acerca de este tema puede verse CAMAGNI & al., 2002). No es el objetivo del presente trabajo detallar los costes generados por la urbanización dispersa, costes que, por otra parte, en el caso catalán han sido bien estudiados (RUEDA, 2002; MUÑOZ, 2007; MUÑOZ & al., 2007). Es conveniente recordar, sin embargo, que los autores coinciden en considerar

<sup>2</sup> La primera cifra procede de la media de superficie que se debió urbanizar en la prueba piloto impulsada por la Generalitat en 10 ayuntamientos de Catalunya entre los años 2007 y 2008. La segunda es la superficie mínima estimada por Barba y Mercadé en su estudio tantas veces citado.

<sup>3</sup> El ITEC cifra en 1.508 euros el coste por metro cuadrado en obra nueva. En este caso se ha incrementado esta cantidad en un 20% (hasta 1.809 €/ml) por el sobrecoste que supone deber realizarla a partir de una estructura en mu-

chos casos ya existente. Para la conversión de la superficie a urbanizar a metros lineales se ha estimado una vía pública de 8 metros de ancho. Véase ITEC. 2009, *Preus de referència d'urbanització, de seguretat i salut, assaigs de control de qualitat i despeses indirectes*. 26.ª edición.

<sup>4</sup> El presupuesto medio de los ocho datos a conocer por los ayuntamientos era de 11.955.818 millones de euros y la repercusión por parcela de 27.859 euros, una vez descartados los casos máximo y mínimo.

Fig. 7/ Estimación de la repercusión de costes medios para la provisión de servicios urbanísticos básicos por parcela

		Coste obra (presupuesto)	Núm. medio parcelas	Sup. media de urban. por parcela	Repercusión parcela media	Coste/ obra sup. bruta	Años	Promedio coste anual parcela	Pormedio coste mensual parcela
		(€)			(€/Ut)	(€/m <sup>2</sup> )		(€/año)	(€/mes)
<b>PdA</b>	600 m <sup>2</sup> vial/ha	5.867.175,6	277,9	1.555,3	21.109,6	13,6	3	7.036,5	586,4
<b>2009</b>	1.076 m <sup>2</sup> vial/ha	10.521.801,6	277,9	1.555,3	37.856,5	24,3	3	12.618,8	1.051,6

Fuente: GENERALITAT DE CATALUNYA, DEPARTAMENTO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y OBRAS PÚBLICAS. DIRECCIÓN GENERAL DE ARQUITECTURA Y PAISAJE.

inadecuado e ineficiente este uso del territorio, del que las urbanizaciones constituyen un ejemplo en muchos casos paroxístico, por consideraciones de siete órdenes:

- El *consumo exacerbado de suelo* que la urbanización de baja densidad supone, con la consiguiente fragmentación de los espacios abiertos, la ocupación de corredores biológicos y la presión sobre los ámbitos de interés natural.
- La exposición a *riesgos naturales*, como son procesos de erosión del suelo y, especialmente, los incendios forestales (a los que, por su ubicación, muchas urbanizaciones resultan especialmente vulnerables).
- El *consumo de agua y energía* asociado a las áreas residenciales de esta tipología, que resulta mucho más elevado que el de la vivienda plurifamiliar de las localizadas en áreas urbanas concentradas, y, por consiguiente, genera una mayor presión sobre los recursos naturales y la contaminación
- La práctica incompatibilidad de este tipo de asentamientos con la posibilidad de servir la movilidad de los ciudadanos por transporte público y la *dependencia del vehículo privado* que comportan.
- La *dificultad de las finanzas municipales* para mantener las infraestructuras y la prestación de los servicios, que tienen aquí unos costes por habitante y vivienda mucho más elevados que en los núcleos compactos.
- La *segregación social* de quienes habitan en las áreas residenciales de baja densidad, con el correspondiente incremento de la dificultad de acceso a los servicios y a la renta, segregación que perjudica de forma especial a las personas mayores y a las mujeres.
- Los *problemas de gobernanza* originados por la dinámica de contraposición de intereses entre quienes viven en las urbanizaciones de baja densidad y los habitantes

de los núcleos primigenios del municipio, contradicción que suele expresarse en la formación de candidaturas específicas para representar los vecinos de las urbanizaciones.

Estas dificultades de carácter jurídico, económico, ambiental, urbanístico, social y político han contribuido, sin duda, a la tardanza, por parte de los poderes públicos, en intervenir para reconducir y regularizar la situación de las urbanizaciones. Asimismo, como se ha dicho, desde el ámbito disciplinar se ha prestado una atención más bien escasa al problema. Sin embargo, la evolución del fenómeno y, en particular, la conversión de buena parte del parque residencial de las urbanizaciones en vivienda principal han evidenciado que la situación actual resulta insostenible. En esta circunstancia resulta penitente que los poderes públicos se doten de políticas —es decir, de objetivos, estrategias e instrumentos— para afrontar los retos que la existencia de las urbanizaciones supone.

Ahora bien, la definición de los objetivos de estas políticas no está, sin duda, exenta de controversia. A la hora de explorar las posiciones que concurren en este debate, resulta de utilidad la taxonomía elaborada por Francesco Indovina para describir las actitudes políticas y disciplinares ante el fenómeno de la urbanización dispersa (INDOVINA, 2009: 214-216).

La primera actitud corresponde a aquellos que consideran la urbanización dispersa un fenómeno a *extirpar*, ya que ésta niega la noción tradicional de ciudad y no parece justificable una ocupación de tan baja densidad en el territorio sin vinculación a las prácticas agrícolas. Así, a criterio de quienes defienden tal posición se debería, a través del planeamiento urbanístico y de otras medidas, devolver a la ciudad la población y las actividades que de la ciudad jamás hubieran debido salir.

Ante estas posiciones se yerguen quienes consideran que la dispersión de la urbaniza-

ción sobre el territorio es un hecho ineluctable, fruto de las dinámicas del mercado y de las preferencias de los ciudadanos. Por lo tanto más que tratar de contradecir la tendencia, se la debería *fomentar*, facilitando su desarrollo a través del planeamiento y emprendiendo una política de infraestructuras, sobre todo viarias, de gran capilaridad, que permitieran el cómodo asentamiento de los nuevos asentamientos sobre el territorio.

Finalmente, están aquellos que, viendo graves defectos en el proceso de dispersión ya acaecido, consideran una quimera tratar de revertirlo completamente y se muestran partidarios, por lo tanto, de tratar de *corregir* sus efectos más perniciosos y su evolución futura. Quienes militan en esta posición se muestran pues partidarios de incrementar, en lo posible, la densidad de los asentamientos hoy dispersos, dotarlos de calidad urbana, acercarlos servicios, evitar su extensión y, en los casos que esto es todavía posible, fomentar su reducción.

La taxonomía de Indovina, concebida para clasificar en términos generales las actitudes respecto a la dispersión de la urbanización sobre el territorio, casa perfectamente con las posiciones disciplinares y políticas que se han expresado a menudo en Cataluña y en el conjunto de España acerca de las urbanizaciones de los años sesenta y setenta. Pues bien, si se debiera situar la Ley catalana de urbanizaciones y las actuaciones que de ella se han derivado en relación a estas tres opciones —extirpar, fomentar o corregir— la norma se inscribe, claramente, en el ámbito de la tercera. En los apartados siguientes se tratará de mostrar en qué medida esta posición de partida ha podido concretarse en los objetivos, el ámbito de aplicación, las previsiones de planeamiento y los instrumentos de financiación contenidos en la Ley.

#### 4. **Los objetivos, contexto normativo y ámbito de aplicación de la Ley**

En correspondencia con la voluntad explícita de encauzar, domeñar y corregir el fenómeno de las urbanizaciones, los objetivos de la Ley catalana son dobles:

«La finalidad principal de la presente ley es favorecer la finalización de las obras de urbanización y el establecimiento de servicios en las urbanizaciones, con el objetivo de alcanzar su integración en el municipio y mejorar la calidad de vida

de los residentes, en el marco de un desarrollo urbanístico sostenible. Asimismo, cuando sea posible y deseable para reducir los costes y el impacto ambiental, esta ley se propone favorecer la reducción de los ámbitos inicialmente previstos para el desarrollo de las urbanizaciones». [Artículo 2].

Así, la norma persigue poner fin a la situación de precariedad de quienes tienen su residencia en las urbanizaciones y, para conseguirlo, asume la necesidad ineludible de consolidar buena parte de estas, ante la imposibilidad —económica, jurídica y social— de erradicarlas. Ahora bien, el legislador, siempre que «*sea posible y deseable*», no renuncia a la posibilidad de evitar que culmine la ocupación inicialmente prevista de suelo como forma de reducir el impacto económico, social, ambiental y territorial del fenómeno. Con ello la Ley corre ciertamente el riesgo de descontentar tanto a los partidarios de favorecer la dispersión como a los que quisieran erradicarla. Sin embargo, dadas las circunstancias actuales, su planteamiento posibilista y reformista es, quizás, aquel que, volviendo a Indovina, permite plasmar mejor la voluntad de «pasar de la ciudad auto-organizada a una ciudad determinada por una voluntad colectiva, que atienda al interés general y que sea gestionada con competencia política» (INDOVINA, 2009: 215).

Por lo que a su contexto normativo se refiere, hay que señalar que la aprobación de la Ley para la regularización de las urbanizaciones se ha producido en el marco de una profunda renovación de los instrumentos con los que la administración y la sociedad catalana contaban para gestionar el territorio (NELLO, 2005). Esta novación, que se inició a finales del año 2003, ha comportado en primer lugar el despliegue de la planificación territorial pendiente y la creación de un ambicioso programa de planeamiento urbanístico supramunicipal (ESTEBAN, 2006). Asimismo, la administración autonómica ha adoptado normas para fijar las condiciones de creación de nueva ciudad (modificaciones de la *Ley de Urbanismo*, 2004 y 2007), para la renovación de la ciudad construida a través de programas de rehabilitación integral (*Ley de barrios y áreas urbanas que requieren de atención especial*, 2004) y para la gestión del paisaje (*Ley de protección, gestión y ordenación del paisaje*, 2005). La Ley de Regularización y Mejora de Urbanizaciones con déficits urbanísticos de 2009 viene a completar esta panoplia de instrumentos. De esta forma, se cuenta ahora con nuevos medios para hacer frente a las dos caras del fenómeno de las

urbanizaciones: por una parte, a través de la mejora de la ciudad existente y la provisión de vivienda asequible en los núcleos urbanos consolidados, que, en principio, deberían constituir razones de fondo para hacer menos deseable y necesario el desplazamiento de población a las urbanizaciones (STEUER, 2002); por otra parte, a través de la mejora de las condiciones sociales, urbanas y ambientales de las urbanizaciones mismas, para dotarlas progresivamente de la calidad y los servicios propios de un espacio dignamente urbanizado.

Finalmente, en relación al ámbito de aplicación de la Ley, debe tenerse en cuenta que el universo de la urbanización de baja densidad en el territorio catalán comprende otras muchas realidades, con problemática claramente diferenciada a la de las urbanizaciones: desde pequeños núcleos rurales hasta crecimientos recientes ejecutados con todos los requisitos legales. Por ello, la Ley circunscribe su ámbito territorial de aplicación a partir de parámetros tipológicos, dotacionales, jurídicos y temporales. Así para acogerse a los beneficios de la Ley las urbanizaciones deben de cumplir, de manera concurrente, las cuatro condiciones siguientes [artículo 3]:

- a) *Tipológicas*: Estar integradas mayoritariamente por edificaciones aisladas destinadas a viviendas unifamiliares.
- b) *Dotacionales*: Carecer, total o parcialmente, de obras de urbanización o de dotación de los servicios urbanísticos básicos requeridos por la normativa urbanística o tenerlos en un estado manifiestamente precario.
- c) *Jurídicas*: Disponer de obras de urbanización que no hayan sido recepcionadas por el ayuntamiento,
- d) *Temporales*: Haberse implantado en el territorio entre el año 1956 (*Ley del suelo y ordenación urbana*) y 1981 (*Ley de protección de la Legalidad Urbanística catalana*).

Por lo tanto, los instrumentos de la Ley están previstos para ser aplicados en las urbanizaciones de baja densidad, nacidas en los años sesenta y setenta, que, no habiendo podido completar su proceso de urbanización básica, no han sido recepcionadas por los respectivos ayuntamientos. La norma establece, además, que las urbanizaciones situadas en suelo clasificado como no urbanizable en el momento de su entrada en vigor sólo podrán ser regularizadas si un plan de ordenación urbanística municipal modifica dicha clasificación. De esta posibilidad se excluyen expresamente las ur-

banizaciones situadas en suelo no urbanizable de especial protección de conformidad con el planeamiento territorial, urbanístico o la legislación ambiental, las cuales no pueden en ningún caso ser objeto de consolidación. Asimismo, las que se encuentren en otros tipos o clases de suelo pueden ver impedida su consolidación por el planeamiento territorial o por un plan director urbanístico.

Veamos a continuación los instrumentos de planeamiento y de financiación que la Ley ofrece para la gestión de las urbanizaciones.

## 5. La regulación de las urbanizaciones en el planeamiento urbanístico

Como se ha visto, la problemática de las urbanizaciones tiene uno de sus orígenes principales en el hecho de que se iniciaron y de desarrollaron, en la gran mayoría de los casos, sin contar con el necesario planeamiento urbanístico. Así, la ley prevé [artículos 4, 6 y 7] que la regularización de las urbanizaciones debe llevarse a cabo de conformidad con la legislación urbanística en todo lo referente a las cesiones de suelo para sistemas y la cesión gratuita del porcentaje del aprovechamiento urbanístico que en ésta se establece. Asimismo se reafirma que:

«los instrumentos de planeamiento urbanístico elaborados para regularizar la ordenación urbanística de una urbanización tienen que establecer las reservas para los sistemas de comunicaciones, equipamientos y espacios libres públicos, de conformidad con lo establecido en la legislación urbanística». [Artículo 6].

Sin embargo, para el caso de las urbanizaciones situadas en suelo urbano o urbanizable que tengan ya establecida la ordenación detallada por el planeamiento y no sea necesario modificarla para su regularización, la propia ley dispone que:

«los derechos y las obligaciones de los propietarios son los determinados por el plan que estableció dicha ordenación detallada». [Artículo 4.2].

Se indica, además, que, cuando con motivo de la regularización dicha ordenación deba ser modificada, corresponderá al nuevo planeamiento urbanístico determinar si debe subsistir el anterior régimen de obligaciones o substituirse por uno nuevo. Como se ha hecho notar (BENGOETXEA & VIGUER, 2009), la introducción

de esta precisión, fruto de una transacción entre los grupos parlamentarios durante la tramitación de la ley, persigue conciliar el rigor en el cumplimiento de la normativa urbanística con la viabilidad económica de las actuaciones de consolidación de las urbanizaciones.

En esta misma línea, para facilitar los objetivos de contención y regularización que la inspiran, la norma contiene diversas precisiones relativas a la aplicación de los instrumentos urbanísticos en las urbanizaciones. En primer lugar, ofrece diversas posibilidades para conseguir la reducción parcial o total del ámbito inicialmente previsto para la urbanización. Una reducción que resulta en muchos casos conveniente no sólo por elementales razones ambientales y paisajísticas, sino también para reducir los costes de urbanización que deberían afrontar los parcelistas o los costes de mantenimiento que contraerá el ayuntamiento una vez recepcionadas las obras.

Así, la ley indica bien claramente que:

«los instrumentos de planeamiento urbanístico general pueden modificar la clasificación o la calificación del suelo que ocupan las urbanizaciones con el objetivo de impedir su edificación en zonas no edificadas, mediante la clasificación como suelo no urbanizable o la clasificación como sistema de espacios libres públicos». [Artículo 5.1].

El mandato de reducir, total o parcialmente, el suelo inicialmente previsto para urbanizar puede proceder del planeamiento territorial, el cual determina ya en muchos casos las estrategias a seguir en cada urbanización (consolidación, reducción o extinción)<sup>5</sup>. Estas estrategias deberán ser concretadas a través del planeamiento municipal, por propia iniciativa u obediendo las indicaciones de un Plan Director Urbanístico de alcance supramunicipal, cuya redacción y aprobación corresponde al Gobierno de la Generalitat [artículo 5.2]. Asimismo, la ley plantea tres mecanismos complementarios para favorecer la reducción del ámbito de las urbanizaciones:

- a) Primeramente, el establecimiento de disposiciones que comporten la modificación total o parcial de la clasificación del suelo, con el objetivo de conseguir la concentración del área edificada y la reducción parcial o total del suelo ocupado [Artículo 5.2].

- b) En segundo lugar, para las urbanizaciones emplazadas parcialmente en suelos clasificados, con posterioridad a la implantación de las urbanizaciones, como suelos no urbanizables de protección especial o declarados espacios naturales protegidos se podrán concentrar en éstos las cesiones destinadas a espacios libres y zonas verdes [Artículo 5.3]. Con ello se pretende excluir definitivamente de cualquier presión urbanizadora estos espacios, colindantes en muchos casos a los ya urbanizados, obteniendo además su titularidad pública.
- c) En tercer lugar, se prevé también la creación de ámbitos o polígonos discontinuos integrados, por una parte, por ámbitos de urbanizaciones no consolidados que se quiere preservar de la ocupación y, por otra, por áreas para las cuales el planeamiento urbanístico ubica desarrollos residenciales o de otros usos [Artículo 10]. De este modo, con la gestión conjunta de estos suelos se pueden concentrar en el espacio inicialmente previsto para la urbanización las cesiones de suelo obligatorias y gratuitas destinadas a espacios libres. Por indicación de los planes directores urbanísticos estos ámbitos discontinuos pueden comprender incluso áreas pertenecientes a diversos municipios.

Junto a la incentivación de la reducción del ámbito de las urbanizaciones, la Ley regula los deberes de cesión. De esta forma, se establece en primer lugar que en las urbanizaciones con cesiones para sistemas urbanísticos pendientes de ser efectuadas,

«la cesión no da derecho a recibir ningún tipo de contraprestación urbanística o indemnización, salvo que no se hayan obtenido beneficios urbanísticos». [Artículo 7.2].

Con ello se trata de evitar la situación paradójica en la que los parcelistas que no vieron completar por el promotor los deberes de urbanización y han arrojado con las consecuencias, deban compensar ahora al propietario de la finca matriz por las cesiones que en su día no efectuó. De la misma forma, la ley no exime a los propietarios actuales del deber de cesión gratuita del suelo urbanizado correspondiente al porcentaje del aprovechamiento urbanístico del sector que establece la legislación urbanística, es decir el 10% del total (que debe ser satisfecho a través de la cesión efectiva de te-

<sup>5</sup> Entre los años 2006 y 2010 el Gobierno de la Generalitat ha aprobado el conjunto de siete planes territoriales que cubren la totalidad de la superficie de Ca-

taluña. Sobre las premisas y la metodología del programa de planeamiento, véanse ESTEBAN, 2006 y NEL·LO, 2005.

renos o de su valor económico equivalente). Como es obvio, esta obligación, añadida al coste de las obras para la provisión de los servicios básicos, podría representar para los parcelistas un obstáculo difícil de superar a la hora de regularizar su situación. Por ello, la ley establece que el ayuntamiento podrá destinar, total o parcialmente el importe obtenido a través de la cesión:

«a sufragar el coste de la implantación de las infraestructuras, los servicios y los equipamientos dentro del ámbito de actuación o el coste de la ampliación o el refuerzo de las infraestructuras, los servicios y los equipamientos externos que tienen que dar servicio a dicho ámbito» [Artículo 7.6].

Hete aquí, pues, como, aún cuando los parcelistas no pueden rehuir el cumplimiento del deber de cesión, el rendimiento del mismo puede acabar redundando, si así se estima oportuno, en beneficio de la misma urbanización y no destinarse a las finalidades ordinarias establecidas por la legislación urbanística (esencialmente, la provisión de vivienda protegida).

Finalmente, la Ley contiene una última prescripción con la finalidad de hacer económicamente viable la regularización de la urbanización: la forma como deben aplicarse en el ámbito de las urbanizaciones las reservas mínimas obligatorias para vivienda de protección pública. En efecto, la legislación urbanística catalana dispone que debe reservarse para este uso, el suelo correspondiente a un porcentaje que oscila entre el 30 y el 40% del techo que se califique para uso residencial de nueva implantación, tanto en suelo urbano como urbanizable. De nuevo, la aplicación sin matices de ésta obligación haría inviable la compleción del proceso de urbanización en la inmensa mayoría de los casos. Así, la ley establece que las reservas mínimas obligatorias para vivienda de protección pública:

«sólo tienen que verse si, eventualmente, los instrumentos de planeamiento urbanístico elaborados para regularizar las urbanizaciones admiten un incremento de techo o de densidad residencial respecto al establecido en el planeamiento urbanístico a cuyo amparo se llevó a cabo la operación de transformación del suelo o, de no haber ninguno, respecto a las condiciones medias de densidad y techo de las parcelas y edificaciones existentes». [Artículo 6.2].

Dicho de otro modo: si no se incrementan los aprovechamientos inicialmente previstos no es necesario proceder a la reserva. En cambio, si

estos se superan, el porcentaje de reserva se deberá aplicar sobre el incremento del techo residencial o sobre el techo correspondiente al incremento de densidad.

## 6. Los instrumentos de gestión y financiación

Complejas como son las dificultades en el campo del planeamiento, los mayores obstáculos para la regularización de las urbanizaciones con déficits urbanísticos se encuentran, obviamente, en los ámbitos de la gestión y la financiación. Carentes de los servicios urbanos básicos, inhabilitadas por lo tanto para ser recepcionadas por los respectivos ayuntamientos, los costes y la responsabilidad de la superación de los déficits recaen, en una parte muy importante, como se ha mostrado más arriba, sobre los propios parcelistas. La Ley trata de dar respuesta a los retos que de esta situación se derivan a través de tres instrumentos: el programa de adecuación (capítulos II y III), las ayudas para la financiación de las obras (capítulo IV) y las ayudas directas a los parcelistas (capítulo V).

El programa de adecuación se define como el documento que enumera el conjunto de actuaciones administrativas necesarias para iniciar y ejecutar la regularización de la situación urbanística de una urbanización, completar sus obras, dotarla de servicios y, en su caso, reducir total o parcialmente su ámbito. Así, para cumplir con los objetivos del programa una urbanización debe estar dotada de planeamiento urbanístico (general y derivado), proyecto de reparcelación (que permita establecer claramente la situación registral de las parcelas así como la distribución de los beneficios y las cargas), proyecto de urbanización, presupuesto y aprobación de las cuotas urbanísticas que deberán satisfacer los propietarios. La elaboración y ejecución del programa de adecuación corresponde al ayuntamiento, por sus propios medios o con el concurso de una administración supramunicipal (consejo comarcal o diputación). Corresponde asimismo al consistorio la redacción y, en buena parte, la tramitación de los instrumentos jurídicos que en el programa se establecen. La adopción del programa tiene un carácter voluntario pero es un requisito indispensable para acogerse a los beneficios financieros previstos por la ley.

Ahora bien, resulta evidente que para muchos ayuntamientos pequeños el mismo coste de la elaboración del planeamiento y los instrumen-

tos a los que se hace referencia es un reto difícil de afrontar. Por ello, la ley crea un Fondo para la regularización de las urbanizaciones, «con el objetivo de fomentar la formulación y ejecución de programas de adecuación de las urbanizaciones», tengan estas por objeto la culminación del proceso de urbanización o el de la reducción total o parcial de los ámbitos inicialmente previstos [Artículo 16].

Este Fondo es puesto a disposición de los ayuntamientos a través de una convocatoria anual a la que pueden concurrir todos los consistorios interesados en dotarse de los instrumentos previstos en el programa de adecuación. La ley determina los criterios de prioridad que deben regir la selección de los proyectos, entre los que se cuenta tener previstas actuaciones destinadas a la reducción total o parcial del ámbito de urbanización inicialmente previsto<sup>6</sup>.

El Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat impulsó ya en el año 2008 una prueba piloto para la elaboración de programas de adecuación en 10 urbanizaciones, con una dotación total de 3 millones de euros. Asimismo, a partir de la entrada en vigor de la ley, se han realizado ya dos convocatorias, correspondientes a los ejercicios 2009 y 2010, dotadas cada una con 9,9 millones de euros, que han permitido acoger las solicitudes de 36 y 42 urbanizaciones respectivamente. De esta forma, el número de urbanizaciones que han emprendido la redacción de programas de adecuación en el período 2008-2010 es de 88 (FIG. 8), con una dotación total por parte de la Generalitat de 22,8 millones de euros.

El segundo mecanismo de financiación previsto por la ley consiste en préstamos a los ayuntamientos para la financiación de las obras de urbanización destinadas a la provisión de los servicios básicos. Con ello se trata de hacer frente a otro de los escollos habituales en la regularización y mejora de las urbanizaciones: los impagos en las cuotas de urbanización por parte de los parcelistas propietarios. Pues bien, sin renunciar al cobro de estas cuotas, la ley ofrece a los ayuntamientos recursos para hacer frente a los retrasos en su percepción a través de préstamos del Instituto Catalán del Suelo. Así, el año 2010 el Gobierno de la Generalitat ha adjudicado ya la primera convoca-

toria para aquellos ayuntamientos que, habiendo adoptado la cooperación como forma de actuación y contando con todos los requisitos previstos en el programa de adecuación, quieran iniciar obras en las urbanizaciones. Este préstamo puede cubrir hasta un total del 10% del presupuesto de actuación, con un límite de 600.000 euros por actuación, por un período de cinco años, al final de los cuales el ayuntamiento, habiéndose resarcido, por la vía ejecutiva si es preciso, del pago de las cuotas, deberá restituir el préstamo al Instituto Catalán del Suelo. De este modo 10 municipios han podido abordar trabajos de urbanización en otras tantas urbanizaciones, para los cuales el Gobierno ha dotado créditos para un total de más de 4,2 millones de euros.

Finalmente, se ha previsto asimismo un sistema de ayudas para los propietarios de las parcelas que no puedan hacer frente a los pagos de las cuotas en las urbanizaciones que se regularicen de acuerdo con la ley. Podrán optar a estas ayudas los titulares de las parcelas que tengan más de 65 años, aquellos que formen parte bien de una familia monoparental, bien de una familia numerosa o aquellos que se hallen en situación de dependencia. Son requisitos para acceder a las ayudas tener el domicilio habitual en la parcela objeto de cuota, no disponer de otra vivienda en propiedad y contar con unos ingresos familiares reducidos. En estos casos, las ayudas podrán consistir en préstamos subvencionados para el pago de las cuotas, que pueden ser garantizados mediante la constitución de un censo enfiteutico sobre la parcela afectada.

## 7. A modo de conclusión

Las urbanizaciones de baja densidad carentes de servicios constituyen, sin duda, una de las hipotecas más gravosas de cuantas, en el campo de la gestión del territorio, el período franquista legó a las generaciones venideras. La reconducción de su problemática presenta una gran complejidad y plantea numerosos dilemas ambientales, económicos, jurídicos y sociales, cuyo análisis resulta ilustrativo no sólo en relación al caso concreto de estas áreas nacidas en los años sesenta y setenta del siglo pasado, sino para la discusión acerca de estrategias a seguir ante el fenómeno de la urbanización de baja densidad en su conjunto.

<sup>6</sup> En las convocatorias efectuadas hasta ahora esta prioridad ha consistido en reservar un mínimo del 25% de las ayudas para proyectos que incluyan entre sus objetivos una reducción substancial del ámbito de

urbanización. Este mismo criterio ha sido seguido en las convocatorias para la concesión de créditos para la financiación de las obras de los que se hablará a continuación.

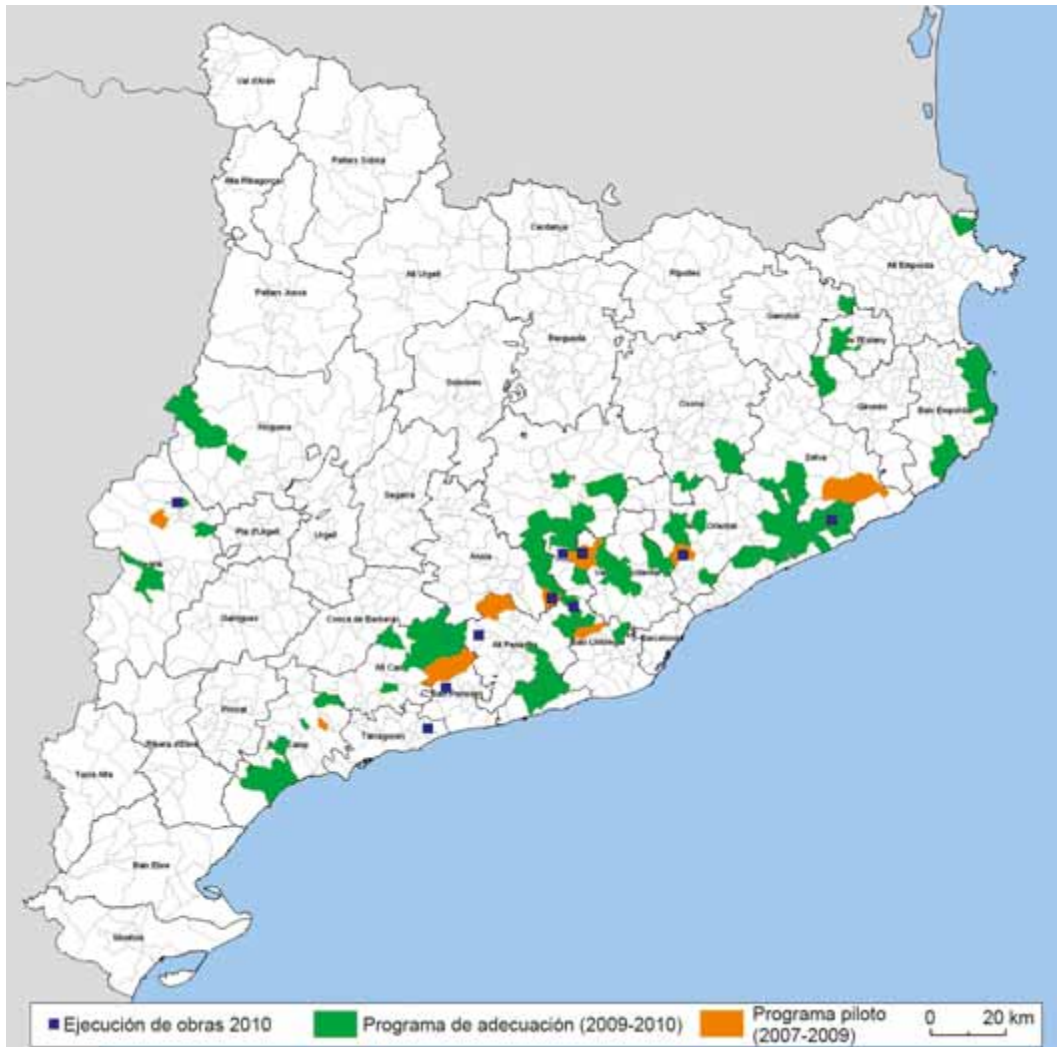


FIG. 8/ Líneas de ayuda para urbanizaciones con déficit urbanístico

Fuente: GENERALITAT DE CATALUNYA, DEPARTAMENTO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y OBRAS PÚBLICAS. DIRECCIÓN GENERAL DE ARQUITECTURA Y PAISAJE.

Así, el debate sobre la tríada de opciones que la gestión de las urbanizaciones plantea —extirpar, fomentar o corregir— se corresponde con las posiciones que concurren en el debate sobre el tratamiento de la baja densidad. Debate crucial, puesto que ésta, como forma de ocupación del territorio, lejos de remitir, ha ido extendiéndose —con mayores garantías legales pero con efectos asimismo muy preocupantes— en muchas regiones españolas durante los últimos treinta años.

En el caso catalán, se ha optado recientemente por una estrategia posibilista en el trata-

miento del fenómeno de las urbanizaciones de los años sesenta y setenta. Una estrategia que persigue, por una parte, consolidar y dotar de servicios aquellas áreas cuya urbanización resulta ya irreversible, y, por otra, reducir el ámbito de afectación inicialmente prevista en todos los casos en que ello sea todavía posible. La experiencia se encuentra apenas en sus fases iniciales y resulta aventurado especular sobre sus resultados. En todo caso, con sus aciertos y limitaciones, constituye una muestra clara de las oportunidades y los retos que la gestión de la urbanización de baja densidad plantea.

## 8. Bibliografia

- ALBERICH, Joan (2007): *La vinculació territorial de la població a Catalunya. Una aproximació a partir del cens de 2001*, Universitat Autònoma de Barcelona (Tesis doctoral), Bellaterra.
- ANTON, Salvador (1991): «Turisme i dinàmica immobiliària a la Costa Daurada de Tarragona», en *Primer Congrés Català de Geografia. Comunicacions: 41-49*, Societat Catalana de Geografia, Barcelona.
- ARGANY, Isabel (1984): *La segona residència a Catalunya. Dades estadístiques i localització geogràfica*, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Barcelona, (71 pp).
- BARBA, Joan & Montserrat MERCADÉ (2006): *Les urbanitzacions de la província de Barcelona. Localització i característiques dels sistemes de baixa densitat residencial*, Diputació de Barcelona (243 pp).
- (2007a): *Estudi d'identificació, representació gràfica, interpretació territorial i diagnòstic dels serveis bàsics dels creixements residencials de baixa densitat (urbanitzacions) en els àmbits de Girona, Tarragona i Lleida*, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya (inèdit).
- (2007b): «Diagnòstic de las urbanizaciones residenciales en la provincia de Barcelona», en Francesco INDOVINA, ed.; *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*: 85-96, Diputación de Barcelona.
- BENGOECHEA, Francisco & Jordi VIGUER (2009): «La ordenación de las urbanizaciones deficitarias: a propósito de la Ley 3/2009, de 10 de marzo, de regularización y mejora de las urbanizaciones con déficits urbanísticos en Cataluña», en *La Ley*, mayo 2009
- CAMAGNI, Roberto & María Cristina GIBELLI & RIGAMONTI, Paolo (2002): *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea, Florencia (169 pp).
- CANTO, Consuelo del (1983): «Presente y futuro de las residencias secundarias en España», en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 3: 84-103.
- CARRERAS, Josep Maria (2002): «Aproximacions a l'estructura espacial de l'àrea metropolitana de Barcelona. Diferents maneres d'ocupar el territori», en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 36: 9-24.
- (2002): «La redistribució de la ciutat al territori de la regió metropolitana de Barcelona», en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 36: 25-48.
- ESTEBAN, Juli (2006): «El Programa de Planejament Territorial: continguts i mètode», a *Espais*, 52: 14-24.
- FONT, Antonio (2007): «Región urbana de Barcelona. De la ciudad compacta a los territorios metropolitanos», en Francesco INDOVINA (ed.), *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*: 27-49. Barcelona, Diputación de Barcelona.
- & CARRERAS, Josep Maria (dirs.) (2005): *Transformacions urbanitzadores. Àrea metropolitana i regió urbana de Barcelona*, Àrea Metropolitana de Barcelona (164 pp).
- FONT, Antonio & Carles LLOP & Josep Maria VILANOVA (1999): *La construcció del territori Metropolità. Morfogènesi de la regió urbana de Barcelona*, Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (211 p).
- FRAGUELL, Rosa Maria (1993): *Turisme residencial i territori: la segona residència a les comarques gironines*, Universitat Autònoma de Barcelona (Tesis Doctoral), Bellaterra.
- GONZÁLEZ REVERTÉ, Francesc (2003): «El proceso de urbanización en Cataluña. Una visión de las áreas perimetropolitanas del litoral», en *Ería*, 60: 17-31.
- HERCE, Manuel (1975): «El consumo de espacio en las urbanizaciones de segunda residencia en Cataluña», en *CyT*, 3: 45-56.
- HERMOSILLA, Jorge (1992): «La residencia secundaria en la periferia occidental del área metropolitana de Valencia», en *Cuadernos de Geografía*, 51: 95-109.
- INDOVINA, Francesco (ed.) (2007): *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, Barcelona, Diputación de Barcelona (540 pp).
- (2009): *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Franco Angeli, Milano (296 pp).
- LÓPEZ COLÁS, Julián (2003): *La residencia secundaria en España: estudio territorial de su uso y tenencia*, Universitat Autònoma de Barcelona (Tesis Doctoral), Bellaterra.
- & MÓDENES, Juan Antonio (2004): «Vivienda secundaria y residencia múltiple en España: una aproximación sociodemográfica», en *Geocrítica. Scripta Nova*, VIII, 178.
- MANCOMUNITAT DE MUNICIPIS DE L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA (1995): *Dinàmiques metropolitanes a l'àrea i regió de Barcelona*, MMAMB, Barcelona (271 pp).
- MENDIZÁBAL, Enric (1996): *L'ús temporal del territori: l'exemple dels habitants de la Regió Metropolitana de Barcelona*, Universitat Autònoma de Barcelona (Tesis Doctoral).
- MIER, Maria Jesús & al. (2009): «Quatre anys d'aplicació de la Llei de Barris», en NEL·LO, Oriol (dir.) (2009): *La Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*: 33-58, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- MONLÚS, Francisco J., ed. (1998): *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona (223 pp), Barcelona.
- MUÑIZ, Iván; & Daniel CALATAYUD, & Miguel Ángel GARCÍA (2007): «Sprawl. Causas y consecuencias de la dispersión urbana», en Francesco INDOVINA, (ed.): *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*: 307-347, Diputación de Barcelona.
- MUÑOZ, Francesc (2007): «La producción residencial de baja densidad en la provincia de Barcelona», en Francesco INDOVINA (ed.), *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*: 51-83 Diputación de Barcelona.
- NEL·LO, Oriol (2001): *Ciutat de ciutats. Reflexions sobre el procés d'urbanització a Catalunya*, Barcelona, Empúries (239 pp) (trad.: *Cataluña, ciudad de ciudades*, Lleida, Milenio, 160 pp).
- (2002): «Dinàmiques urbanes, activitats emergents i polítiques públiques a la Regió Metropolità.

- tana de Barcelona», en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 36: 105-114.
- (2004): «¿Cambio de siglo, cambio de ciclo? Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI», en *CyTET*, XXXVI (141-142): 523-542.
  - (2005): «La nuova politica territoriale della Catalogna», en *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, XXXVI (83): 39-70.
  - (2010): «Les dinàmiques metropolitanes a la regió de Barcelona (1986-2006): hipòtesis interpretatives», en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 51: 16-27.
- NOGUÉ, Joan (2005): «La transformació del territori i del paisatge de la Costa Brava (1956-2003). Situació actual i propostes d'actuació» en *III Debat Costa Brava*: 88-121 Colegio de Arquitectos de Cataluña, Demarcación de Girona.
- ORTEGA VALCÁRCEL, José (1975): *Residencias secundarias y espacio de ocio en España*, Universidad de Valladolid (96 pp).
- REQUENA SÁNCHEZ, María Dolores (1992): *Organización espacial y funcional de la residencia secundaria en la provincia de Sevilla*, Universidad de Sevilla (Tesis Doctoral).
- RUEDA, Salvador (2002): «Els costos ambientals dels models urbans dispersos», en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 36: 73-104.
- SERRATOSA, Albert (1994): «Els espais oberts en el planejament metropolità: realitats i propostes», en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 20: 37-47.
- SOLANS, Joan Antoni (2002): «L'ocupació de sòl en el sistema urbà en el sistema metropolità central en el període 1980-1998», a *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 36: 49-72.
- STEUER, Max (2002): *Urban Sprawl. A Philosophical Investigation*, Londres, London School of Economics, Cities Programme (14 pp).
- VALENZUELA, Manuel (1976): «La residencia secundaria en la provincia de Madrid. Genesis y estructura espacial», en *CYT*, 76 (2-3): 135-152.

# La influencia de la flexibilidad de las previsiones del planeamiento sobre las contribuciones del privado en el urbanismo de Inglaterra, España y los Países Bajos

Demetrio MUÑOZ GIELEN

Técnico urbanista en el Ayuntamiento de Purmerend, profesor en la Universidad Radboud de Nijmegen, Holanda\*

**RESUMEN:** En Inglaterra y España los agentes de mercado (propietarios del suelo y promotoras inmobiliarias) suelen pagar más infraestructura y equipamientos públicos que en los Países Bajos. Esta diferencia se debe parcialmente a las diferencias que existen entre estos países en la flexibilidad de las previsiones del Planeamiento urbano, más concretamente a la ausencia o presencia de temprana certeza sobre las contribuciones obligatorias. Estas conclusiones están basadas en proyectos de reurbanización de suelos urbanos que implican una recalificación del planeamiento urbano. Los datos estudiados permiten además confirmar la singularidad, en el contexto europeo, del Urbanismo español por tener la peculiaridad de fijar el aprovechamiento urbanístico en un estadio muy temprano de los procesos urbanísticos.

**DESCRITORES:** Planeamiento urbano. Urbanismos comparados. Plusvalías urbanísticas. Aprovechamiento urbanístico. Países Bajos. España. Inglaterra.

## 1. Introducción

En proyectos de reurbanización de suelos urbanos se dan diferencias relevantes en las contribuciones de los agentes de mercado (promotoras inmobiliarias y propietarios del suelo) a la infraestructura y los equipa-

mientos públicos. Estas contribuciones o bien adquieren la forma de pagos a terceros para que ejecuten esta infraestructura y equipamientos, o bien son ejecutadas directamente por los agentes de mercado. Bajo «proyectos de reurbanización de suelo urbano» se entienden aquí proyectos de reurbanización o dota-

Recibido: 25.05.2010; Revisado: 07.02.2011  
E-mail: demetrio@urbsadvies.nl

\* Este artículo presenta una síntesis de los capítulos 2.3, 3, 4.1, 5.4, 5.5.1, 5.6, 6.3, 6.4.1, 6.5, 7.3, 7.4.1, 7.5 y 8 de mi tesis doctoral (Capturing value increase in urban redevelopment, aprobada el 22/nov/2010, Sidestone Press, ISBN 978-90-8890-059-4), versión digital disponible en

www.urbsadvies.nl (eng. Quiero agradecer el apoyo económico a mi investigación de doctorado del Gobierno holandés y la Universidad Técnica de Delft. Este apoyo económico ha sido canalizado a través respectivamente del Habiforum Program Innovative Land Use y del Delft Centre for Sustainable Urban Areas y, a los evaluadores anónimos sus críticas y sugerencias para la mejora del artículo.

ción que requieren la recalificación del Planeamiento urbano y que transforman usos urbanos deteriorados (como, por ejemplo, antiguos polígonos industriales y de vivienda marginal) en polígonos residenciales y/o de oficina. Bajo el concepto «infraestructura y equipamientos públicos» se entienden aquí todos aquellos elementos de un desarrollo urbanístico que cumplan un objetivo público y que además cuestan dinero, como por ejemplo la urbanización de los suelos, la realización de escuelas, la construcción de vivienda social y protegida, etc.

Este artículo presenta datos de nueve países europeos: Alemania, Francia, Italia, Flandes —parte de Bélgica—, Dinamarca, Suecia, Reino Unido, España y los Países Bajos. Los hallazgos y conclusiones sobre los seis primeros países están basados en el estudio de fuentes publicadas y entrevistas con expertos locales. Los hallazgos y conclusiones sobre el Reino Unido, España y Holanda están basados además en el estudio de once proyectos de reestructuración de suelo urbano<sup>1</sup>. Además de estos proyectos, se han utilizado como fuentes complementarias diversas publicaciones y entrevistas con una serie de expertos locales. Estas fuentes complementarias permitieron asesorar la validez y generalizabilidad de los hallazgos en estos once proyectos. La recogida de datos tuvo lugar en España hasta finales del 2007, y en los restantes ocho países hasta el verano del año 2008. Algunos datos relevantes en Inglaterra, Holanda y España han sido actualizados durante el verano del año 2010. Debido a que dentro del Reino Unido y España existen diferencias regionales en la legislación urbanística, el ámbito de estudio se limita a Inglaterra en el Reino Unido y a la Comunidad Autónoma de Valencia (CAV) en España. Por las grandes similitudes que presentan las distintas Comunidades Autónomas españolas en el aspecto de la flexibilidad de las prescripciones del Planeamiento, las conclusiones referidas a la CAV podrían hasta cierto punto generalizarse al resto de España.

## 2. Diferencias en las contribuciones del privado

Existen grandes diferencias entre Inglaterra, Holanda y la CAV en la cantidad de contribuciones de los agentes de mercado para financiar

y/o ejecutar directamente la infraestructura y los equipamientos públicos (MUÑOZ, 2009b: 28-40):

1. Cargas de urbanización: tanto en Inglaterra como en la CAV los agentes de mercado se hacen cargo de todas o casi todas las cargas de urbanización, incluyendo tanto el suelo como la inversión necesarios para urbanizarlo. En Holanda por el contrario la Administración Pública (local, provincial y/o nacional) suele subvencionar buena parte de estas cargas.
2. Vivienda social y protegida: en Inglaterra y la CAV este tipo de viviendas suelen ser ejecutadas (promovidas y construidas) y pagadas en buena parte (bien porque impliquen un déficit y/o porque supongan asumir menos beneficios) por promotoras comerciales y propietarios del suelo, mientras que en Holanda son casi exclusivamente ejecutadas y pagadas por las corporaciones de vivienda social y por los ayuntamientos.
3. Sistemas generales: en Inglaterra y en la CAV los agentes de mercado suelen contribuir significativamente a sistemas generales, en Inglaterra generalmente in pecunia y en la CAV generalmente con suelo. En Holanda ni promotores ni propietarios de suelo suelen contribuir, ni en efectivo ni con suelo, a sistemas generales.
4. Recuperación pública de plusvalías: las diferencias no se dan solamente en la financiación de infraestructuras y equipamientos públicos, sino también en la medida en que las Administraciones Públicas, al margen de lo que hayan invertido en infraestructuras y equipamientos, son capaces de ingresar parte del plus valor urbanístico<sup>2</sup> generado gracias a la recalificación de los terrenos. Aunque en Inglaterra las Administraciones Públicas no pueden formalmente recuperar plusvalías urbanísticas, en la práctica sí puede ocurrir algo parecido gracias a que la legislación y la jurisprudencia británicas permiten a la Administración exigir un abanico muy amplio de contribuciones (MUÑOZ, 2009a: 294-296). En la CAV se produce recuperación pública de plusvalías allí donde la reurbanización concierne suelo urbanizable y urbano no consolidado, y por lo tanto cesiones de un porcentaje del aprovechamiento (generalmente un 10 por ciento).

<sup>1</sup> Los proyectos estudiados son tres en Inglaterra (*Harbour-side*, *Temple Quay* y *Megabowl*), los tres situados en la ciudad de Bristol), cuatro en la Comunidad Autónoma de Valencia (*Guillem de Anglesola*, *Periodista Gil Sumbiela* y *Camino Hondo del Grao* en la ciudad de Valencia y *Benaluá Sur* en la de Alicante) y cuatro en Holanda (*De Funen* en Amsterdam, *Kruidenbuurt* en Eindhoven, *Kop van Oost*

en Groningen y *Stationskwartier* en Breda).

<sup>2</sup> El plus valor urbanístico es lo que en la economía neoclásica se denomina *economic rent*. Aceptando el punto de partida de que el suelo no tiene un valor intrínseco, sino un valor relacionado con el uso que se puede hacer de él, el *economic rent* vendría a ser la diferencia entre el valor del uso actual y el del nuevo uso (Oxley, 2006: 109).

Además, no son infrecuentes los pagos en metálico a ayuntamientos en casos de recalificaciones de suelo industrial a residencial y terciario. En Holanda la Administración Pública ni tiene derecho formal a ninguna porción de la plusvalía urbanística, ni suele lograrlo en la práctica, a menos claro está de que sea propietaria de los suelos y/o llegue a un acuerdo con el propietario para urbanizar y asumir parte de los riesgos financieros que ello comporta (lo que es frecuente).

Este artículo analiza las diferencias entre estos países en la flexibilidad de las previsiones contenidas en el Planeamiento urbano, flexibilidad a la que se atribuye una función de causalidad sobre las mencionadas diferencias en las contribuciones del privado. Concretamente, se analizan dos aspectos de la flexibilidad en las previsiones del Planeamiento: por un lado si existe o no temprana certeza acerca del aprovechamiento urbanístico futuro, y por otro lado si existe o no temprana certeza acerca de contribuciones mínimas obligatorias. El primero se refiere a la certeza o falta de certeza en una fase temprana acerca de qué, dónde y cuánto se podrá construir, y el segundo a la certeza o falta de certeza acerca de las contribuciones que el privado habrá de satisfacer a cambio de poder construir. Cuanta más certeza exista, menor será la flexibilidad de las previsiones del Planeamiento, y vice versa. Esta flexibilidad viene determinada por el tipo de documento en que se establezcan las previsiones del planeamiento (documentos de carácter jurídico vinculante o sólo indicativo) y por su contenido (exhaustivos y detallados o ambiguos y a grandes líneas). Y, quizás aún más relevante, esta flexibilidad viene determinada por el momento en que se aprueben estos documentos: antes o después de que tengan lugar las negociaciones entre la Administración Pública y los agentes de mercado. La pregunta pues que este artículo trata de responder es si, y cómo, el grado de certeza/flexibilidad influye en la recuperación pública de plusvalías y en las contribuciones del privado a las infraestructuras y equipamientos públicos.

### 3. El debate sobre la flexibilidad en las previsiones del Planeamiento urbano

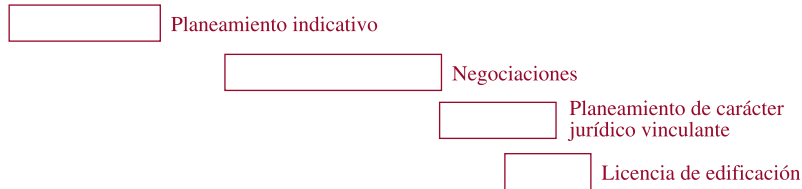
No es fácil responder a la siguiente pregunta: ¿cuánta flexibilidad es necesaria en las previsiones del Planeamiento? Por ejemplo, en Ho-

landa el concepto de flexibilidad está de moda, y prácticamente todos los documentos de planeamiento se plantean la ambición de ser flexibles. La literatura académica internacional también ha tratado el concepto. En general se plantea que las previsiones del Planeamiento han de garantizar los intereses públicos y al mismo tiempo ser lo suficientemente flexibles como para incorporar los cambios producidos en las circunstancias que rodean su ejecución (MUÑOZ GIELEN & TASAN-KOK, 2010: 1101-1104). En España la discusión se centra por lo general en las consecuencias que la certeza o flexibilidad tienen para los derechos del propietario del suelo y para el funcionamiento de los mercados de suelo.

En la literatura académica internacional se hace una diferenciación entre sistemas urbanísticos *plan-led*, es decir, «guiados por el Plan», y *development-led*, o «guiados por la dinámica del desarrollo urbanístico» (NADIN & STEAD, 2008: 38-40). Sistemas *development-led* se parecen mucho a lo que FALUDI (1987: 185-192) definió como la «teoría indicativa del Planeamiento» (*indicative theory of zoning*), que caracteriza entre a otros al sistema urbanístico en el Reino Unido. Los sistemas *plan-led* se parecen a lo que Faludi definió como la «teoría imperativa del Planeamiento» (*imperative theory of zoning*). En sistemas *development-led* la Administración Pública decide sobre una solicitud de desarrollo urbanístico de la mano exclusiva o casi exclusivamente de las cualidades de la propuesta. En sistemas *plan-led* la Administración Pública decide sobre una solicitud en función de si encaja o no dentro de las previsiones contenidas en el Planeamiento vigente. En sistemas *development-led* el Planeamiento vinculante (por ejemplo, el *Planning Permission* en el Reino Unido) se aprueba en el «momento de desarrollo», es decir, una vez que los agentes de mercado muestran interés, presentan una solicitud de desarrollo urbanístico, y negocian sus términos en un convenio urbanístico con la Administración Pública. En sistemas *plan-led* el Planeamiento vinculante (por ejemplo el Planeamiento General en España) se aprueba con anterioridad, en el «momento de elaboración del Planeamiento» (ver FIG. 1). Esto significa que en sistemas *plan-led* las previsiones vinculantes del Planeamiento se fijan con anterioridad al momento en que un promotor inmobiliario solicita la autorización para desarrollar el suelo. Gracias a esto existe, con anterioridad a presentación de una solicitud, mucha certeza acerca del aprovechamiento urbanístico futuro y acerca de los criterios que la Administración Pública utilizará a la hora de valorar la solicitud.

☆ Momento de elaboración del Planeamiento    ☆ Momento de desarrollo

TEORÍA INDICATIVA DEL PLANEAMIENTO/«DEVELOPMENT-LED»



TEORÍA IMPERATIVA DEL PLANEAMIENTO/«PLAN-LED»

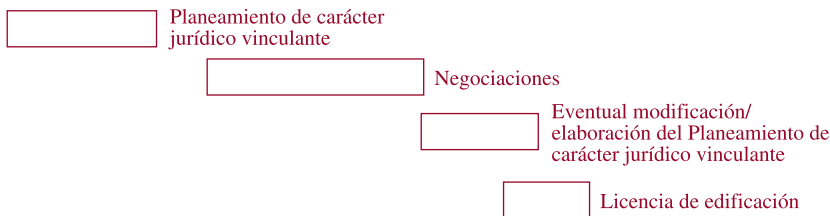


FIG. 1/ Categorización entre sistemas urbanísticos *development-led* y *plan-led*

Fuente: Elaboración propia.

#### 4. Flexibilidad en la práctica urbanística europea

Según diversos estudios de urbanismo comparado (por ejemplo COMISIÓN EUROPEA, 1997: 45-46; O NADIN & STEAD, 2008: 40, 44-45), estos dos sistemas *plan-led* y *development-led* no se diferenciarían tanto en la práctica urbanística porque los sistemas *plan-led*, en teoría inflexibles, muestran en la práctica ser muy flexibles. Según el estudio mencionado de la Comisión Europea el Planeamiento en sistemas *plan-led* suele ser de carácter general, estructural, no detallado, y a menudo es modificado una vez que los promotores lo solicitan. Nuestros datos sobre seis países europeos (Alemania, Francia, Italia, Flandes —parte de Bélgica—, Dinamarca y Suecia), y nuestros datos más detallados de Holanda, Inglaterra y la CAV nos permiten confirmar en parte pero también refutar en parte esta tesis.

En lo que coinciden esta tesis y nuestros datos es que, efectivamente, muchos países que en teoría utilizan un sistema *plan-led*, en la práctica son muy flexibles, tanto que adquieren características propias de sistemas *development-led*. En ellos las previsiones vinculantes del Planeamiento sólo son fijadas una vez que las negociaciones entre la Administración Pública y

los agentes de mercado han finalizado y resultado en la firma de un Convenio urbanístico. Por ejemplo, nuestros datos sobre Holanda indican que el Planeamiento de carácter jurídico vinculante (el Plan de usos del Suelo, el *Bestemmingsplan*) se suele aprobar una vez que las inversiones necesarias en infraestructuras y equipamientos han sido aseguradas por medio de un Convenio urbanístico (entrevistas a Verdaas y Fokkema, 2007; VROM & al, 2008: 67). Según nuestros datos, esta falta de coincidencia entre por un lado el funcionamiento teórico, inflexible, del sistema urbanístico «*plan-led*» y por otro lado su aplicación práctica, más flexible, se aprecia no sólo en Holanda, sino también en Alemania, Suecia y Dinamarca. Es decir, estos países, que en teoría son *plan-led*, en la práctica hacen masivamente uso de convenios urbanísticos previos a la recalificación de usos y aprovechamientos. En Inglaterra, Holanda, Alemania, Suecia y Dinamarca, en etapas tempranas previas a las negociaciones, la Administración Pública aprueba sólo documentos de Planeamiento urbano de carácter indicativo, no vinculante: en Inglaterra el *Structure/Local/Development plans* o el recientemente introducido *Local Planning Frameworks*, en Holanda el *Structuurplan* o el recientemente introducido *Structuurvisie*, en Alemania el *Flächennutzungsplan*, en Suecia el *översiktsplan* y en Dinamarca el *Kommuneplan*.

Por otro lado, nuestros datos contradicen o al menos matizan la tesis del estudio mencionado de la Comisión Europea. En España, y también aunque en menor medida en Francia, Italia y Flandes, las Administraciones Públicas aprueban en estadios tempranos planes de uso del suelo que contienen previsiones de carácter jurídico vinculante que ciertamente cercenan mucho el margen de negociación y flexibilidad posteriores. En España los ayuntamientos están obligados a aprobar el Planeamiento general, que consiste en planes de usos del suelo con previsiones a menudo muy detalladas, que abarcan todo el ámbito municipal y que son jurídicamente vinculantes en todas sus previsiones y contenidos, caso totalmente singular y que distingue claramente al Urbanismo español frente al europeo. En Francia, Italia y Flandes la Administración Pública también aprueba en etapas tempranas planes de usos del suelo con carácter jurídico vinculante. Se trata en Francia del *Plan Local d'Urbanisme (PLU)*, en Italia el *Piano regolatore generale comunale (PRGC)* y en Flandes el *Gewestplan*. Sin embargo, estos planes crean menos certeza que los Planes Generales en España. En Francia, a comienzos del año 2007 muchos ayuntamientos aún no habían aprobado un PLU y aunque los antiguos *Plan d'Occupation des Sols (POS)* seguían siendo vigentes, en la práctica existía mucha flexibilidad para desviarse de sus previsiones. En Italia los PRGC están siendo reemplaza-

dos por un nuevo tipo de documento, el *Piano Operativo*, documento que no cubre, como el PRGC, todo el municipio sino sólo parte de él. El *Gewestplan* en Flandes no es muy detallado, por ejemplo incluye la zonificación del suelo en distintos usos, pero no la densidad edificatoria. Estos datos parecen pues confirmar, en este aspecto, la singularidad española en el contexto europeo, singularidad que ha sido tantas veces reclamada en la literatura académica y profesional españoles (ver, por ejemplo, COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO, 1996: 31-47; GARCÍA-BELLIDO, 1999).

## 5. Temprana certeza acerca del aprovechamiento urbanístico futuro

Tanto en la CAV como en Inglaterra y Holanda, los ayuntamientos suelen crear en fases tempranas certeza acerca de qué, dónde y cuánto se podrá construir. Ahora bien, esta certeza tiene distintas características y grado de vinculación. En la CAV los ayuntamientos están obligados a aprobar un Plan General de Ordenación Urbana (PGOU). Las previsiones en estos planes tienen un carácter jurídico vinculante, han de abarcar todo el territorio municipal y suelen ser aprobados cada 10-25 años (ver Fig. 2).

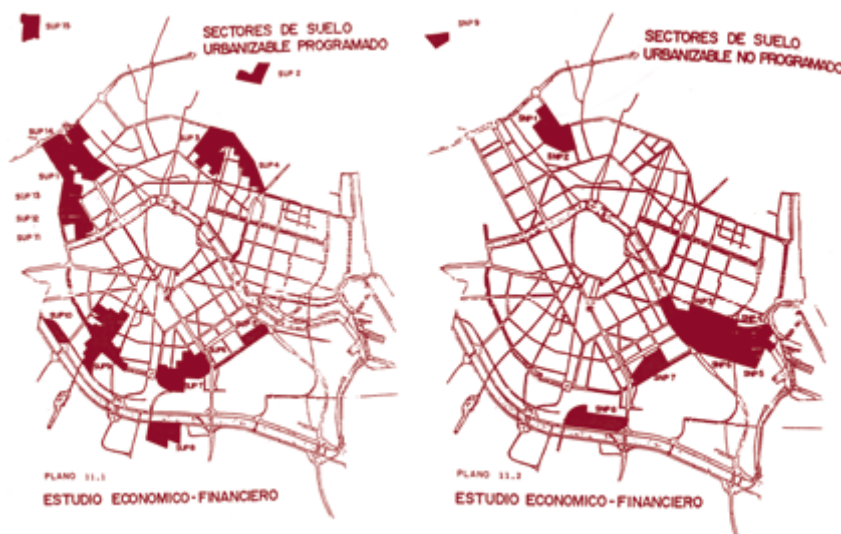


Fig. 2/ Plan General de Ordenación Urbana de la Ciudad de Valencia, aprobado en 1988. A la izquierda los sectores de Suelo Urbanizable programado, a la derecha los no programados. Las previsiones de este plan han sido en la actualidad prácticamente ejecutadas en su totalidad, y un nuevo plan general se encuentra en fase de aprobación

Fuente: PGOU, Valencia.

Los municipios de menor tamaño disponen de Normas Subsidiarias en vez de un PGOU. Ambos tipos de documentos prescriben la ordenación estructural para todo el territorio municipal, es decir lo clasifican distinguiendo entre suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, señalando además qué suelo urbano debe ser objeto de reforma urbana. En definitiva, estos planes fijan qué suelo deberá ser objeto de urbanización o reurbanización en un futuro más o menos próximo. Además, estos documentos fijan las tipologías edificatorias, el aprovechamiento urbanístico (expresado en una medida de edificabilidad: metro cuadrado de techo por metro cuadrado de suelo), una secuencia lógica de ejecución, así como el emplazamiento y características globales de la red primaria de dotaciones públicas. El suelo es vinculado al modelo correspondiente de ordenanzas urbanísticas, por ejemplo de ensanche suburbano o de ciudad histórica. En el suelo urbanizable programado y en el suelo urbano que ha de ser objeto de reforma interior, estos documentos fijan además la ordenación pormenorizada, es decir, la calificación, las alienaciones, rasantes y volumen de la edificación, y la red secundaria de dotaciones públicas (PAREJO & BLANC, 1999: 234-239, 274-277, 287-305 y 353-354). Gracias a estos planes generales, en la CAV existe pues en momentos tempranos un alto grado de certeza acerca de lo que el propietario podrá o no hacer con su suelo.

Los ayuntamientos ingleses y holandeses muestran un comportamiento propio del sistema urbanístico *development-led*, ya que en fases tempranas no aprueban planeamiento de carácter jurídico vinculante, sino sólo documentos de Planeamiento indicativo. Estos documentos crean cierta certeza sobre el aprovechamiento urbanístico futuro, aunque menos que en la CAV. Se trata en Inglaterra de documentos como los *local plans* y *development plans*, y en Holanda de documentos como *structuurplan*, *nota van uitgangspunten*, *stedebouwkundige plannen en visie's*, *ontwikkelingsprogramma*, *programma van eisen*, *masterplan* y otros documentos parecidos, documentos cuyo contenido y denominación a menudo no están, o apenas están, regulados en la ley. Estos documentos suelen indicar la calificación global, no detallada, de los suelos, no suelen prescribir la densidad de edificación y además no tienen efectos jurídicos vinculantes. Cuando más adelante el Ayuntamiento fija el Planeamiento vinculante, el uso y densidad edificatorias finales pueden ser muy distintos a lo inicialmente establecido o sugerido en los documentos indicativos, y para ello no es necesaria ninguna revisión formal de estos do-

mentos indicativos. Esto es algo que ocurre con mucha frecuencia. Por ejemplo, en el proyecto De Funen en Ámsterdam (8 ha, 565 apartamentos, sobre los 2.500 m<sup>2</sup> de oficinas), el Ayuntamiento aprobó diversos documentos indicativos paralelamente al largo proceso de negociación con el propietario del suelo, que se inició a primeros de los años 1990 y concluyó a finales de esa década. El primero de estos documentos (*Nota van Uitgangspunten*, 1993, ver FIG. 3) preveía entre 450 y 500 viviendas, sin concretar ni número ni tamaño, e incluía una indicación orientativa de los accesos. En un documento posterior (*Stedenbouwkundig Programma van Eisen*, 1997, ver FIG. 3) estas previsiones seguían siendo indicativas y poco detalladas.

En la CAV a partir de los años 80, y en Inglaterra a partir de los años 90, se fue extendiendo la aprobación de planes generales, de carácter jurídico vinculante en la CAV e indicativo en Inglaterra. El anteriormente mencionado PGOU de Valencia de 1988 es un ejemplo de ello en la CAV. El Bristol Local Plan aprobado en 1997 ilustra la situación en Inglaterra. Gracias a ello, se puede decir que en general en la CAV y en Inglaterra aumentó la certeza acerca de las posibilidades futuras de edificación aunque, como se ha dicho, resulte en grados diferentes de certeza. Los ayuntamientos incrementaron ésta práctica bien porque la ley les obligaba a ello, o bien porque pretendían mejorar la transparencia en los procesos de toma de decisión acerca de los desarrollos urbanísticos, así como mejorar la participación pública en estos procesos.

## 6. Temprana certeza sobre las contribuciones mínimas obligatorias

Hemos visto que existen diferencias entre países en el grado de certeza sobre el aprovechamiento urbanístico futuro. Las diferencias son, sin embargo, mucho mayores en lo que se refiere a la certeza sobre las contribuciones mínimas obligatorias. En algunos países el privado tiene más certeza que en otros acerca de las contribuciones que habrá de satisfacer a cambio de poder construir. En la CAV esta certeza es claramente mayor que en Inglaterra y, sobre todo, que en Holanda.

En la CAV hay dos tipos de documentos que crean esta certeza. En primer lugar, el Planeamiento general fija al menos la red primaria de dotaciones públicas, y en suelo urbanizable programado y en el suelo urbano que ha de ser

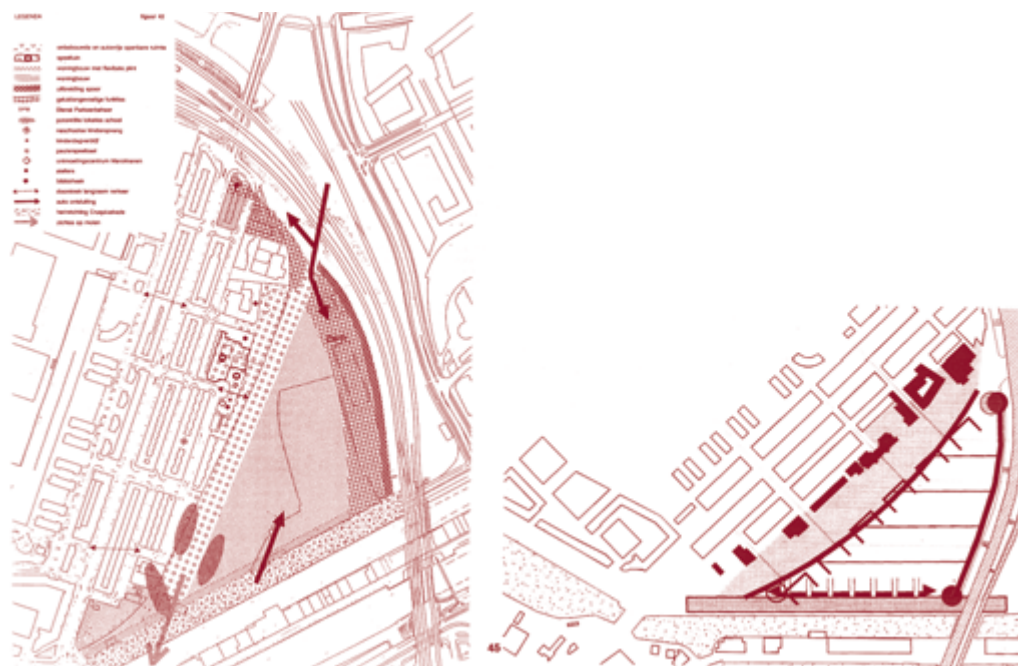


FIG. 3/ Ejemplos de documentos indicativos en proyecto *De Funen* (Ámsterdam, 8 ha, 565 apartamentos y 2.500 m<sup>2</sup> de oficinas, en la actualidad ya construidos): a la izquierda el documento del año 1993, a la derecha el del año 1997. Ambos documentos fueron adoptados por el Ayuntamiento de Ámsterdam, y no incluían planos más detallados de los que se muestran aquí

Fuente: Ayuntamiento de Ámsterdam, *Nota van Uitgangspunten* (1993) y *Stedenbouwkundig Programma van Eisen* (1997).

objeto de reforma interior fija además la red secundaria. El principio de equidistribución equitativa de beneficios y cargas que rige la ejecución del Planeamiento en el sistema urbanístico español deja claro a los propietarios del suelo que habrán de hacerse cargo de estas dotaciones públicas. En segundo lugar, legislación autonómica fija los estándares urbanísticos, mínimos obligatorios de dotaciones en infraestructura pública a realizar en todos los sectores a desarrollar. Se trata de mínimos legales innegociables. En la CAV estos estándares estaban incluidos hasta el año 2006 en el Reglamento de Planeamiento de 1998, y a partir del 2006 en el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística adoptado en ese año. Por ejemplo, el artículo 4 de la Sección B del Anexo del Reglamento de Planeamiento de 1998 fijaba que cuando el índice de edificabilidad bruta fuese de 1 m<sup>2</sup> techo/m<sup>2</sup> suelo, como mínimo un 15% de la superficie del sector había de destinarse a zona verde pública, un 20% a equipamientos, y un 28% a suelo dotacional público viario. Otro ejemplo se refiere a las plazas de aparcamiento: el artículo 10 de la misma Sección fijaba como mínimo una plaza de aparcamiento por unidad residencial, y en caso de que se construyesen más de 10 unidades, fijaba un

mínimo de una plaza extra. Al menos un 50% de la reserva obligatoria de aparcamiento había de estar localizada en parcela privada. La profusión y detalles de los estándares urbanísticos explican el hecho, llamativo en el contexto europeo, de que en la CAV la mayoría de los sectores en suelo urbanizable en ciudades medias y grandes acaben incluyendo unos porcentajes casi idénticos en superficie del sector destinados a usos públicos. Al menos en Inglaterra y Holanda no existe tal uniformidad.

En tercer lugar, los ayuntamientos en la CAV aprueban a menudo estándares o requisitos adicionales. Por ejemplo la decisión del Pleno municipal del Ayuntamiento de Valencia aprobado en el año 2000, y modificado en el 2002 y el 2004, en el que fija los criterios o estándares adicionales para aquellos casos en que se recalifiquen usos industriales y terciarios a residenciales. Uno de los criterios es que el nuevo plan ha de suponer una mejora objetiva de la ordenación, o que al menos un 20% de la edificación se dedique a vivienda protegida o a espacio comercial. Además, obliga a los propietarios a ceder suelo para dotaciones públicas fuera del sector, y en caso de que la nueva edificación aporte más de 1.000 nuevos

habitantes, deberán ceder una parcela de al menos 5000 m<sup>2</sup> de suelo para parque. Estos requisitos son adicionales a los ya establecidos en el Planeamiento general y en los estándares mínimos legales, aunque no tienen el mismo carácter jurídico, ya que el Pleno municipal puede si quiere modificarlos (AYUNTAMIENTO DE VALENCIA, 2004).

En cuanto a las entidades locales inglesas con competencias urbanísticas (las *Local Planning Authorities*), desde los años 90 éstas han venido elaborando, estimuladas por el Gobierno Central británico, documentos que han incrementado la certeza sobre las contribuciones obligatorias. En primer lugar a través de Planeamiento parcial de carácter indicativo, específico para un sector concreto, donde además de concretar el aprovechamiento, concretan también las contribuciones. Un buen ejemplo es el *planning brief*, aprobado en 1998 por la Ciudad de Bristol para el proyecto *Harbourside*, un sector ubicado en la zona portuaria de esta ciudad. En este documento se fijó una serie de contribuciones obligatorias, entre otras una contribución en metálico no especificada para un equipamiento público situado en las inmediaciones del sector, la obligación de incluir vivienda social en el programa, y la obligación de que los promotores se hiciesen cargo de la urbanización. El documento fijaba además el orden de ejecución de la urbanización, y qué unidades de ejecución habrían de hacerse cargo de qué infraestructuras, sin por lo demás fijar cantidad concreta alguna.

En segundo lugar, las entidades locales inglesas han ido aprobando desde finales de los años 90 políticas locales de contribuciones genéricas, es decir, válidas para todo el término municipal. Estos documentos fijan algo que se parece a estándares urbanísticos mínimos, aunque de carácter indicativo y no jurídico vinculante como es el caso de los estándares urbanísticos españoles. En la actualidad una mayoría de entidades locales inglesas dispone ya de este tipo de documentos (CAMPBELL & al., 2000: 760, 764-764; DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, 2006: 19-20). Un ejemplo es el documento *Achieving Positive Planning through the use of Planning Obligations, SPD4*, aprobado por la ciudad de Bristol en el año 2005 y válido para todos los convenios urbanísticos en el término municipal de esta ciudad. Este documento fija, entre otros, el requisito de que planes con 25 o más viviendas tienen que incluir un porcentaje de vivienda social (por ejemplo 30% en el año 2007). En situaciones excepcionales, el promotor puede contribuir en metálico en vez de tener que con-

struir las viviendas sociales. Otro ejemplo es el requisito de que en planes con 40 o más viviendas el promotor tiene que pagar 9.136 libras esterlinas por cada alumno de guardería que supere la capacidad actual de las guarderías en el entorno del sector, y 14.246 libras esterlinas por cada alumno de primaria. Estas cantidades están destinadas a equipamientos escolares situados dentro o fuera del sector de que se trate.

Es importante sin embargo recordar que estos requisitos mínimos en Inglaterra no son obligatorios, en el sentido de que la Administración Local puede modificarlos a la baja si lo considera oportuno. Esto ocurre con frecuencia, por ejemplo en el sector de *Harbourside* la ciudad de Bristol exigía inicialmente un 30% de vivienda social, pero finalmente aceptó un 9%.

En lo que se refiere a los Países Bajos, aquí la certeza es claramente inferior que en Inglaterra y, sobre todo, que en la CAV. En Holanda, en estadios tempranos no existen ni documentos indicativos con requisitos mínimos como en Inglaterra, ni estándares urbanísticos de carácter jurídico vinculante como en la CAV. Aunque, como ya se ha mencionado, los Ayuntamientos holandeses suelen crear, mediante Planeamiento parcial indicativo, ciertas expectativas sobre qué y dónde se va a poder construir, éstos documentos, en la gran mayoría de los casos, no prescriben las contribuciones obligatorias. Un ejemplo de esto es *Kop van Oost*, en la ciudad de Groningen (ver FIG. 4). Aquí, el Ayuntamiento aprobó diversos planes parciales indicativos antes de la firma en 2005 del Convenio Urbanístico. En 1996 el Plan Estructural (*Structuurplan*) preveía «vivienda y negocios» en este sector, sin detallar más (pág. 64), y en 1999 y 2004 otros planes parciales confirmaban esta calificación, sin tampoco detallarla. En 2004 otro plan parcial indicativo (*Eemskanaalzone-verbinding in stad. Een visie op de ontwikkeling van de Eemskanaalzone*) detalló las hasta entonces vagas determinaciones al mencionar el número de viviendas deseable: 400. Gracias a estos documentos existía cierta certeza sobre el aprovechamiento futuro, pero ninguno de ellos definió qué gastos o cargas habría de asumir el propietario del suelo. Esta carencia es común en una gran mayoría de los desarrollos urbanísticos en los Países Bajos. Como consecuencia, en los Países Bajos, antes de que se inicien las negociaciones y antes de que agentes de mercado acaparen suelo, generalmente no existe ninguna o casi ninguna certeza acerca de las contribuciones obligatorias.

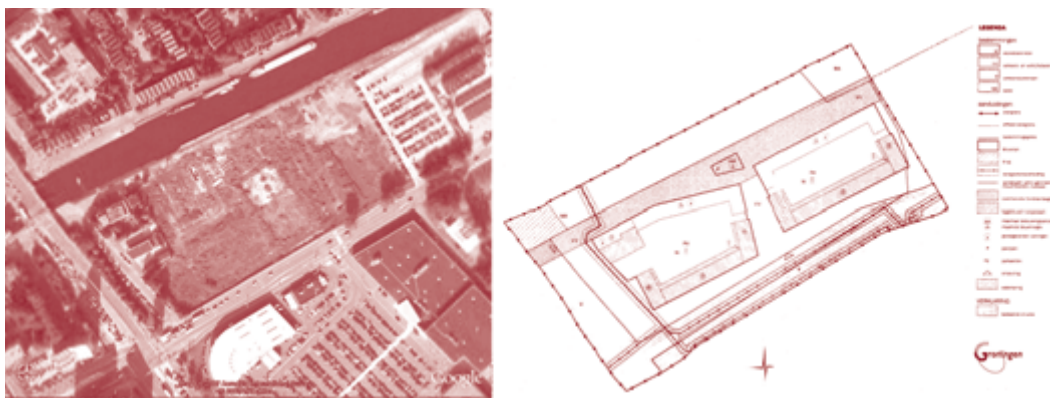


FIG. 4/ A la izquierda foto aérea de «Kop van Oost» en Groningen (5 ha, 430 viviendas, casi todas apartamentos, y 4.000 m<sup>2</sup> de espacio comercial, viviendas y comercial parcialmente ya construidos), y a la derecha el plan de usos del suelo jurídico vinculante, aprobado en el año 2006, después de la firma del convenio Urbanístico en el año 2005

Fuentes: Google Earth; Bestemmingsplan, 2006.

## 7. Conclusiones: consecuencias de la flexibilidad y la certeza para las contribuciones del privado

Hemos visto pues que tanto en Inglaterra, Países Bajos como la CAV existe, con anterioridad a las negociaciones, certeza sobre el futuro aprovechamiento urbanístico, aunque también ha quedado claro que en la CAV esta certeza es bastante mayor y más detallada. También hemos visto que, en lo que concierne a la certeza sobre las contribuciones obligatorias, las diferencias son muy acusadas: hay mucha certeza en la CAV, un poco en Inglaterra y apenas ninguna en los Países Bajos (ver FIG. 5).

En algunos proyectos estudiados se observa que la existencia de certeza acerca del aprovechamiento urbanístico futuro tiene un efecto negativo en el grado de contribuciones de los agentes de mercado. Esto se manifiesta sobre todo en los proyectos ingleses puesto que en ellos existen grandes diferencias en el grado de certeza que ha tenido consecuencias en las contribuciones del privado. En el proyecto donde existía menos certeza sobre el aprovechamiento futuro, *Megabowl* (1,3 ha, 184 apartamentos, en ejecución), la Administración Pública logró un excelente resultado en las negociaciones con el promotor y propietario del suelo. Estos datos parecen confirmar, provisionalmente, la hipótesis de que crear certeza sobre el aprovechamiento en etapas tempranas puede perjudicar la recuperación de plusvalías urbanísticas. Por ejemplo, certeza sobre el aprovechamiento futuro podría estimular una subida de los precios del suelo que impiden al promotor final contribuir

a las infraestructuras y equipamientos públicos. Otro ejemplo es que cuando hay certeza la Administración Pública podría perder un instrumento de negociación, ya que no tiene mucho que ofrecer al promotor/propietario y no puede amenazar con impedir el desarrollo.

En cuanto a la certeza acerca de las contribuciones, los datos parecen apuntar a que ésta podría jugar un papel mucho más relevante. Allí donde existe certeza acerca de las contribuciones, los agentes de mercado contribuyen más, al margen de si existe o no certeza acerca del aprovechamiento urbanístico. El caso de Inglaterra es especialmente ilustrativo: en los proyectos *Harbourside* (7.8 ha, 700 apartamentos, 44.000 m<sup>2</sup> oficinas, 30.000 comercial, prácticamente ejecutados en su totalidad) y, sobre todo, *Megabowl*, existía bastante certeza sobre las contribuciones obligatorias, lo que ha resultado en muchas más contribuciones que en *Temple Quay*, donde la falta de certeza dio lugar a menos contribuciones. Los datos en Holanda también parecen confirmar esta conclusión: en el proyecto *Stationskwartier* (16 ha, 650 apartamentos, 140.000 oficinas y comercial, por ejecutar) y *Kruidenbuurt* (17 ha, 650 viviendas, algo de oficinas, en ejecución) existía, gracias a circunstancias excepcionales, cierta certeza previa, lo que llevó a que las contribuciones fuesen algo mayores que en *De Funen* y *Kop van Oost*, donde no existía ningún tipo de certeza. Como en todos los proyectos valencianos existía certeza sobre las contribuciones futuras, no existe evidencia de que la falta de certeza daría lugar a menos contribuciones. Ello no impide sin embargo suponer que falta de certeza sería efectivamente negativa para las contribuciones.

Fig. 5/ Grado de certeza en CAV, Inglaterra y Países Bajos

	Certeza previa acerca del aprovechamiento urbanístico futuro	Certeza previa acerca de las contribuciones obligatorias
C. Autónoma de Valencia	Siempre mucha certeza	Siempre mucha certeza
Inglaterra	A menudo hay certeza, pero si la hay, la hay hasta cierto punto	A menudo hay certeza, pero si la hay, la hay hasta cierto punto
Países Bajos	Casi siempre hay certeza, pero si la hay, la hay hasta cierto punto	Casi nunca hay certeza, y si la hay es en todo caso un grado mínimo de certeza

Fuente: Elaboración propia.

Los datos parecen pues confirmar la hipótesis de que certeza acerca de contribuciones obligatorias tiene el efecto de mejorar las contribuciones. Por ejemplo, podría estimular una contención del precio del suelo de diversas formas. En primer lugar porque los promotores tienen en cuenta las contribuciones a la hora de comprar el suelo. Cuando por el contrario no existe certeza sobre contribuciones pero sí sobre el aprovechamiento, las promotoras tenderían a comprar suelo por precios demasiado altos. En segundo lugar las promotoras propietarias del suelo podrían internalizar aprovechamiento y contribuciones en la valoración de sus activos de suelo en la contabilidad de los proyectos. Cuando el precio del suelo es demasiado alto (ya sea porque la promotora lo compró efectiva-

mente muy caro, o porque lo valoró muy caro) el efecto es que posteriormente, durante las negociaciones, los Ayuntamientos encuentran más dificultades para que los promotores contribuyan. Una última explicación de que certeza sobre contribuciones mejora las contribuciones es que cuando existe certeza, los funcionarios municipales encargados de las negociaciones disponen de una clara legitimidad para exigir contribuciones. Tanto en Inglaterra, Holanda como España, los promotores tienen la posibilidad de demandar a la Administración Pública si ésta le demanda contribuciones más allá de lo regulado en la ley o en otros documentos públicos. Gracias a esta certeza sobre las contribuciones, la Administración Pública puede pues plantear sus exigencias con seguridad.

## 8. Bibliografía

- CAMPBELL, Heather & Hugh ELLIS & John HENNEBERRY & Caroline GLADWELL (2000): «Planning obligations, planning practice, and land-use outcomes», en *Environmental and Planning B: Planning and Design*, 27 (5): 759-775.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *The EU compendium of spatial planning systems and policies*, Regional development studies 28: Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo, 191 pp.
- COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO (1996): *Informe sobre suelo y urbanismo en España*, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, 295 pp.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2006): *Valuing Planning Obligations in England*, DCLG Publications, May, London.
- FALUDI, Andreas (1987): *A Decision-centred View of Environmental Planning*, Pergamon Press, Oxford.
- GARCÍA-BELLIDO, Javier (1999): «La excepcional estructura del Urbanismo español en el contexto europeo», en *Documentación Administrativa*, 252/253: 11-83.
- MUÑOZ GIELEN, Demetrio (2009a): «Las contribuciones del privado en la legislación urbanística de Inglaterra, los Países Bajos y España», en *CyTET*, XLI (160): 291-301, Ministerio de Vivienda, Madrid.
- (2009b): «Quién paga los objetivos públicos en el Urbanismo de Inglaterra, los Países Bajos y la Comunidad Autónoma Valenciana?», en *Arquitectura, Ciudad y Entorno, ACE*, 11: 19-43, Universidad Politécnica de Catalunya, Barcelona.
- & Tuna TASAN-KOK (2010): «Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands», en *European Planning Studies*, 18: (7): 1097-1131.
- NADIN, V. & D. STEAD, (2008): «European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning», in *DISP*, 172 (1): 35-47.
- OXLEY, Michael (2006): «The Gain from the Planning-Gain Supplement: A Consideration of the Proposal for a New Tax to Boost Housing Supply in the UK», en *European Journal of Housing Policy*, 6 (1): 101-113, April.
- PAREJO ALFONSO, Luciano & Francisco BLANC CLAVEIRO, (1999): *Derecho urbanístico valenciano. (Análisis de la ley reguladora de la actividad urbanística)*, 2.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 598 pp.
- VALENCIA, AYUNTAMIENTO (2004): *Criterios para la aprobación de modificaciones de planeamiento que tengan por objeto recalificaciones de uso terciario a residencial*, [un resumen de este acuerdo municipal está disponible solicitándolo a demetrio@urbsadvies.nl].

# Veinte años no es nada: procesos de regularización de villas y asentamientos informales en el Área Metropolitana de Buenos Aires

M.<sup>a</sup> Mercedes DI VIRGILIO (1),  
M.<sup>a</sup> Soledad ARQUEROS MEJICA (2) & Tomás GUEVARA (3)

(1) Investigadora Adjunta, (2) Becaria de Doctorado, (3) Becario de Doctorado  
CONICET/UBA-FCS-IIGG (1, 2), AGENCIA/UBA-FCE-CEPED (3)

**RESUMEN:** El presente trabajo tiene por objeto el análisis de procesos de regularización de villas y asentamientos informales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y su vinculación con procesos de producción del hábitat popular. Con esta finalidad, analizaremos el rol de la normativa urbana en el acceso al suelo para los sectores populares y de los procesos de regularización como acciones directas sobre el territorio y su incidencia en la consolidación del hábitat informal. La investigación se focaliza territorialmente en el AMBA, concentrando su atención en cuatro villas y asentamientos con diferentes localizaciones y condiciones de segregación. La elección de los casos se basa en el reconocimiento de que la dotación de servicios sanitarios y sociales resulta fuertemente dispar entre sectores y entre jurisdicciones, impactando en las condiciones de vida de la población.

**DESCRIPTORES:** Regularización urbanística. Villas. Asentamientos. Hábitat popular. Informalidad.

## 1. Introducción

El trabajo trata de dar cuenta del derrotero de los procesos de regularización urbanística y dominial en villas y asenta-

mientos informales del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)<sup>1</sup> y su vinculación con procesos de Producción Social del Hábitat

26.07.2010; Revisado: 31.10.2010  
mdivirgilio@fibertel.com.ar; soledad.arqueros@gmail.com;  
tomasguevara82@gmail.com

Los autores agradecen a los evaluadores anónimos sus críticas y sugerencias para la mejora del artículo.

<sup>1</sup> No es el objetivo de este trabajo el estudio de las causas de los procesos de informalidad, aún cuando reconoce

que un análisis de las mismas implica dar cuenta de la dinámica del mercado del suelo y vivienda, y de la existencia (o no) de una política de creación de suelo urbano. Antes bien, el estudio se focaliza en la identificación de las particularidades que asumen dichos procesos según las diferentes tipologías de hábitat informal y según su localización en el AMBA.

(PSH)<sup>2</sup>. Para ello, se analiza el rol de la normativa urbana en el acceso al suelo para los sectores populares y de los procesos de regularización como acciones directas sobre el territorio así como su incidencia en la consolidación del hábitat informal.<sup>3</sup>

En términos generales, el Estado interviene en la producción de suelo urbano a través de marcos normativos, regulaciones de orden general e intervenciones concretas sobre el territorio. En este sentido, diferenciamos tres tipos de intervenciones en materia urbana. En primer lugar, las intervenciones inductivas, que implican planificación indirecta u orientadora; en segundo lugar, las intervenciones reguladoras, que refieren a las normas de zonificación, subdivisión y usos del suelo; y finalmente las acciones directas, vinculadas a la promoción y la urbanización por parte de algún organismo estatal.

Asimismo, los sectores populares desarrollan estrategias propias de producción de suelo urbano y vivienda, tanto de manera individual-familiar, como a través de redes sociales informales y de organizaciones de base que forman parte de un proceso colectivo de PSH. Estos procesos se basan en la inversión gradual de las familias, tienen como objetivo la producción de valores de uso y están guiados fundamentalmente por la lógica de la necesidad. Dichos procesos pueden articularse con políticas públicas orientadas a la consolidación del hábitat popular, en un vínculo complejo en el que se ponen en juego intereses políticos y materiales y que no está exento de conflictos. Se conforma, así, un entramado de actores sociales —estatales, políticos, económicos, comunitarios, etc— que se constituye en un objeto de estudio apropiado para analizar las condiciones sociopolíticas de la implementación de las políticas habitacionales.

La existencia de villas y asentamientos informales en el AMBA es de larga data. El origen de las villas está vinculado a los procesos de migración rural-urbana desencadenados desde la década de 1920 por la desestructuración de las economías rurales regionales y los procesos de industrialización sustitutiva en los

principales centros urbanos del país, que se constituyeron en polos de atracción de la población migrante. Los asentamientos informales son producto de las tomas de tierras —organizadas colectivamente, en oposición a la dispersión que caracteriza a las villas— que se produjeron en los últimos años de la última dictadura, como respuesta de los sectores populares a la desaparición de otros mecanismos alternativos de acceso al suelo urbano —especialmente el loteo sin servicios—.

Desde la recuperación democrática, las demandas de regularización de estas formas de hábitat informal han sido impulsadas por los habitantes de estos barrios, por sus organizaciones sociales y territoriales, y por organizaciones políticas afines. Sin embargo, la disposición de los gobiernos ha tomar estas demandas ha sido variable en el tiempo y según el color político de la gestión de turno.

Si bien la integración de las urbanizaciones informales reconoce diferentes formas y clivajes, es importante aseverar que las viejas urbanizaciones informales periféricas son, en la actualidad, urbanizaciones populares integradas a la metrópolis. Sin embargo y a pesar de su presencia en la ciudad a lo largo de los últimos 30 años, y en algunos casos hasta más de 50<sup>4</sup>, poco se sabe acerca de cómo han evolucionado los procesos de regularización que han colaborado en su consolidación. En este marco, el trabajo explora dichos procesos a fin de dar cuenta cómo ha sido su derrotero y cómo los rasgos de su evolución definen diferentes formas de integración a la trama urbana. Por todo esto, parece necesario realizar un balance general —así como se ha hecho en términos político-institucionales— de más de 25 años de políticas de urbanización, radicación o regularización del hábitat informal en el AMBA. Este trabajo se propone contribuir a dicha tarea.

Para abordar la problemática planteada trabajamos, por un lado, con fuentes primarias, tales como entrevistas a funcionarios municipales, dirigentes de organizaciones de base y vecinos de los barrios y datos de encuestas realizadas a los habitantes de los barrios estudiados. Por el otro, utilizamos fuentes secundarias, tales

<sup>2</sup> La noción de *producción social del hábitat* (PSH) remite a «aquellas modalidades concebidas de manera planificada, que son dirigidas y controladas por sus productores/ originadores, definidos como actores distintos de las unidades domésticas» (RODRÍGUEZ & al, 2007:16).

<sup>3</sup> Los resultados que aquí se presentan fueron elaborados en el marco del proyecto *The Rehabilitation of Consolidated Irregular Settlements in Latin American Cities: Towards a Third Generation of Public Policy Analysis and Develop-*

*ment*, dirigido por el Dr. Peter WARD (University of Texas) y coordinado en Argentina por la Dra. Mercedes Di Virgilio (CONICET/ IIGG-FCS-UBA). El proyecto se orienta al estudio de los procesos de consolidación en villas y asentamientos de las principales áreas metropolitanas de Latinoamérica.

<sup>4</sup> Como es el caso de algunas villas de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios de la primera corona (Villa Tranquila en Avellaneda).

como documentos grises de programas y normativa urbana. La metodología utilizada se basa en el análisis documental con el fin de reconstruir las condiciones originales de los barrios y la dinámica de sus procesos de regularización. También se realiza una revisión de la normativa urbana que sirvió de marco a los procesos de regularización de los barrios.

La investigación se focaliza territorialmente en el AMBA, concentrando su atención en 4 villas y asentamientos con diferentes localizaciones y condiciones de segregación: Villa 19 o Barrio Inta, ubicado en el límite sudoeste de la ciudad central, Villa Tranquila y Barrio San Jorge localizados en un municipio de la primera corona lindante con la ciudad central (Avellaneda) y el barrio San Gerónimo ubicado en un municipio de la segunda corona (Almirante Brown). La elección de los casos se basa en el reconocimiento de que la dotación de servicios sanitarios y sociales resulta fuertemente dispar entre sectores y entre jurisdicciones, impactando en las condiciones de vida de la población (AINSTEIN, 2007).

## 2. **Coordenadas para comprender el hábitat informal: hábitat informal, situación de tenencias y políticas de regularización**

*Hábitat informal* es un concepto utilizado en ciencias sociales de maneras diversas y requiere por ello ser especificado. Entendemos por hábitat informal aquellas situaciones en las cuales la informalidad proviene de la situación de tenencia con respecto a la tierra y/o a la vivienda (informalidad dominial) o bien, está vinculada con las condiciones urbano-ambientales de desarrollo del hábitat (informalidad urbanística) (CLICHEVSKY, 2000). Desde esta perspectiva, la informalidad se origina cuando la situación de tenencia o urbanística no se ajusta a la normativa que regula las relaciones de acceso y ocupación de la tierra y de la vivienda. Remite así, al orden jurídico que regula las relaciones sociales y que se expresan territorialmente en los patrones de localización residencial y en la situación habitacional predominantes entre diferentes sectores sociales. De esta manera, la informalidad se define por «la forma en que se resuelve la relación con el mercado de tierra y vivienda y con el sistema de propiedad» (HERZER & al., 2008:176).

La informalidad es inseparable de la intervención estatal reguladora (DROMI, 1982): es ella

quién fija la frontera entre la informalidad y la formalidad. Este límite es variable en el tiempo y expresa, como toda política pública, la correlación de fuerzas entre los diferentes actores involucrados (OSZLAK, 1991). Así, por ejemplo, durante buena parte del siglo XX, hasta la promulgación del Decreto Ley núm. 8.912 en 1977, los fraccionamientos sin servicios fueron legales y conformaron uno de los principales mecanismos de acceso al suelo urbano para sectores populares en nuestro país. Con posterioridad y de manera progresiva, el Estado iba dotando de servicios e infraestructura estos lotes, generando un negocio muy rentable a su vez para los loteadores. A partir de la sanción del Decreto Ley núm. 8.912, la obligatoriedad de contar con servicios elevó los precios de los terrenos que, sumado a la falta de financiamiento y al deterioro de la situación socioeconómica de los sectores populares, restringió el acceso al suelo urbano a través del mercado de tierras formal. En este contexto emergieron los asentamientos urbanos, como veremos más adelante, y se desarrollaron las urbanizaciones cerradas en la periferia del AMBA.

La situación de tenencia de la vivienda da cuenta de la relación de determinados procesos de producción del hábitat con la normativa urbana vigente en un determinado momento histórico. En este sentido, la informalidad urbana está «mediada también por factores políticos y sociales, y por decisiones políticas que pueden orientar o bien facilitar procesos integrales de inserción urbana plena, o bien pueden reproducir lógicas fragmentadas y fragmentarias» (HERZER & al., 2008:184).

Las políticas de regularización dominial apuntan a la reducción de los niveles de informalidad urbana. Pueden, en este sentido, orientarse hacia cualquiera de las situaciones incluidas dentro del universo del hábitat informal. En el caso del AMBA, las políticas de regularización más extendidas estuvieron vinculadas a la regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos y en villas. El objetivo de dichas políticas fue ordenar la distribución y subdivisión de los terrenos respetando la normativa vigente y, posteriormente, proceder a la transferencia de dominio de las mismas a sus ocupantes —ya sea a través de un subsidio o un crédito para financiar la compra—. Estas operatorias fueron impulsadas originalmente por organismos internacionales que influidos por la tesis de de Soto (1986), entendieron que la regularización dominial, por sí sola, tendría efectos beneficiosos en las condiciones de vida de la población promoviendo su inserción social y

facilitando la integración en otras esferas tales como laboral, educativa, etc. Asimismo, fueron resignificadas por sectores populares organizados que impulsan políticas de autogestión del hábitat (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos, Movimiento Territorial de Liberación, Federación de Tierra y Vivienda, Tupac Amaru, etc). A pesar de ello y del extenso repertorio de iniciativas y operatorias de regularización implementadas, estos procesos no necesariamente han llegado a buen puerto (muchos de ellos hace más de veinte años que se han puesto en marcha) y tampoco necesariamente han provocado los efectos previstos. Asimismo, en numerosas situaciones que décadas atrás lograron ser regularizadas se desarrollan nuevos procesos de informalización asociados a problemas de sucesión, de subdivisión, de venta y/o alquiler en el mercado inmobiliario informal, etc. En este marco, cabe interrogar el derrotero de los procesos de regularización a fin de dar cuenta qué tipo de integraciones a la ciudad efectivamente facilitaron y qué huellas han plasmado en las urbanizaciones populares.

### 3. Conventillos, villas, loteos populares y asentamientos: una reseña histórica del hábitat popular informal

En Buenos Aires, los *inquilinos* fueron la única alternativa habitacional para los sectores de menores ingresos hasta entrada la década de 1930. A partir de entonces, llega a su fin el modelo agroexportador que guió el desarrollo de la economía argentina —y que definió la centralidad de Buenos Aires—, dando paso a un proceso de sustitución de importaciones. Hacia 1938, la actividad industrial supera por primera vez a la actividad agrícola y paralelamente Buenos Aires, consolida su hegemonía como centro urbano y productivo del país. Un fenómeno urbano significativo que comienza a consolidarse durante este período es el de las *villas miserias* tanto en la ciudad central como en los municipios del primer cordón de la aglomeración.<sup>5</sup> Se trata de barrios de trazado irregular, con viviendas precarias, a veces construidas con material de

descarte y con carencias de servicios de infraestructura y equipamiento, localizadas espontáneamente en terrenos vacantes de dominio público o privado. En la Ciudad de Buenos Aires, las villas se localizaron en las zonas centrales (zona portuaria o ferroviaria) y en el sector sud próximo al Riachuelo. Las primeras villas metropolitanas surgen a fines de la década de 1930 con las casillas utilizadas por los inmigrantes desocupados asentados en Puerto Nuevo (Villa Esperanza). Posteriormente, la construcción por parte del Estado de viviendas transitorias para la población con necesidades habitacionales que llega a la ciudad atraída por el proceso industrializador da lugar a la formación de la Villa de Retiro (actual Villa 31). En la década de 1940, aparecen nuevos núcleos en los barrios del sur de la Ciudad y en los municipios aledaños. En los partidos de la primera corona, las *villas de emergencia* se localizan próximas a la ciudad central y en la cercanía de las zonas industriales y las cuencas inundables de los ríos Matanza-Riachuelo y Reconquista.<sup>6</sup>

El asentamiento en villas fue inicialmente, para muchas familias, una solución de carácter transitorio. Posteriormente, con el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones y la crisis económica, se convirtió en una solución habitacional de carácter permanente. El fenómeno de las *villas* es un fenómeno que perdura hasta en la actualidad en la ciudad central y en los partidos aledaños. Al igual que el resto del tejido urbano, han sufrido procesos de extensión, de consolidación y de densificación. Cabe destacar que las villas fueron objeto de intervención de los gobiernos dictatoriales que siguieron en la sucesión a Juan Domingo Perón y que insistieron en su erradicación. Así durante el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía (1966-1970) y posteriormente durante la última dictadura militar que se instauró en 1976 se implementaron erradicaciones de viviendas y traslados compulsivos de familias residentes en villas de la Ciudad de Buenos Aires hacia partidos del Gran Buenos Aires.

En las décadas de 1940, 1950 y 1960, con la afluencia de nuevos inmigrantes internos comienza a desarrollarse una nueva forma de

<sup>5</sup> Las primeras villas de la ciudad se remontan a inicios de la década de 1930, pero el fenómeno se consolida con la expansión del modelo de sustitución de importaciones. En 1931 el Estado dio refugio a un contingente de polacos en unos galpones vacíos ubicados en Puerto Nuevo que dio origen, en el marco de la crisis mundial, al primer nucleamiento llamado Villa Desocupación. Al año siguiente, se conformó otro caserío llamado Villa Esperanza (BLAUSTEIN, 2001).

<sup>6</sup> En la actualidad, las villas del Gran Buenos Aires, se ubican en territorios de fragilidad ambiental, princi-

palmente en las cuencas de inundación, cercanas a vías de circulación que permiten el vínculo con las áreas centrales. Cobran gran importancia en los partidos del sur del primer y segundo cordón: Avellaneda, Quilmes, Florencio Varela, en la cuenca San Francisco-Las Piedras o al Noroeste, en la cuenca del Reconquista-Luján. A pesar de ello, en algunos partidos del norte de la RMBA y que tradicionalmente albergaron población de ingresos altos, por ejemplo San Isidro, el fenómeno también está presente.

hábitat popular: los *loteos económicos* (CLICHEVSKY, 1975; TORRES, 2001). Los *loteos económicos* fueron el medio a través del cual la población de bajos ingresos logró el acceso a la propiedad legal en tierras suburbanas a través del pago en cuotas a lo largo de una o dos décadas. Los asalariados de la industria constituían una demanda solvente para los nuevos emprendimientos, apoyada en la existencia de líneas de créditos subsidiados en los bancos oficiales y de un contexto de pleno empleo. La escasa reglamentación y la baja dotación de servicios exigidas para el loteamiento, facilitaban el proceso de acceso a la propiedad. Sin embargo, los bajos costos de urbanización se trasladaban a los largos tiempos de viaje necesarios para el acceso a las fuentes de trabajo, a la escasa calidad de urbanización y al costo de la construcción de la vivienda.

El desarrollo de los *loteos económicos* no hubiera sido posible sin la existencia de «fuertes subsidios que abarataron radicalmente el costo del transporte suburbano nacionalizado en 1947-1948<sup>7</sup>, facilitando de esta manera los desplazamientos cotidianos residencia-trabajo de los trabajadores urbanos» (TORRES, 2001) y la realización de las nuevas urbanizaciones en toda la periferia. El transporte urbano extremadamente barato constituyó en los hechos un subsidio implícito a la tierra residencial suburbana (sin servicios y donde no se aplicaban en la práctica controles urbanísticos) capitalizado por los trabajadores urbanos que estaban afluyendo masivamente a la aglomeración en el contexto del proceso de industrialización sustitutivo de importaciones, que adquirían lotes a largos plazos (sin indexar) y autoconstruían sus viviendas (TORRES, 1993).

El Decreto Ley 8.912 del año 1977 que regula los usos del suelo en los municipios de la conurbación y la crisis económica pusieron fin a los *loteos económicos* y con ellos al acceso legal a la tierra urbana de amplios sectores de

ingresos bajos y medios bajos. A pesar de ello, la demanda de tierra urbana (o potencialmente urbanizable) para estos sectores continúa creciendo en la ciudad metropolitana. Esta situación se agrava en el marco de la dictadura militar que, en 1977, implementa un plan sostenido de erradicación de las villas de la Ciudad de Buenos Aires.<sup>8</sup>

La exclusión de los villeros de bienes materiales y culturales sumada a la estigmatización negativa que sobre ellos se cierne, actúan como condicionantes de los procesos de producción del espacio urbano de otros actores locales. Estos sectores, motivados por sus propias necesidades materiales y por la necesidad de diferenciarse del villero, participan en el proceso de producción de la ciudad desarrollando otra forma de hábitat: el asentamiento.

Los asentamientos se originan en los años 80 del siglo xx vinculados al imaginario del loteo popular. Su configuración espacial, que guarda relación con el loteo, se realiza de acuerdo a las formas establecidas por ley: se trazan lotes y manzanas dejando el espacio correspondiente para la apertura de calles y para la instalación de equipamiento comunitario como escuelas y hospitales. En cada lote puede haber solo una vivienda y en cada vivienda solo una familia. Esta característica contrasta con la villa donde predomina el hacinamiento, y la progresiva subdivisión del suelo. A diferencia de la villa, cuya formación es espontánea y desorganizada, el asentamiento requiere la organización previa de los vecinos que no solo tienen que realizar el trazado, sino también construir lo más rápidamente posible sus viviendas para impedir un desalojo. Suelen contar para ello con la asistencia técnica de arquitectos y otros profesionales.

Con el fin de evitar un desalojo, los vecinos buscan tierras con escaso valor inmobiliario en los que no hay planificados proyectos de desarrollo urbano ni de inversión privada. El objeti-

<sup>7</sup> «Los precios del pasaje en los ferrocarriles suburbanos aumentaron entre 1939 y 1959 de m\$<sup>n</sup> 1,60 a m\$<sup>n</sup> 7,50; mientras que el nivel general de costo de vida, en el mismo período, aumentó entre m\$<sup>n</sup> 2,60 y m\$<sup>n</sup> 78,7. Es decir, en el primer caso los precios se multiplicaron por cinco y en el segundo por treinta (m\$<sup>n</sup> era el símbolo que designaba a los «pesos moneda nacional», unidad monetaria argentina durante el período de referencia). Este abaratamiento radical del transporte —excepcional si lo comparamos con ejemplos internacionales— sólo fue viable como política del Estado luego del cambio político que posibilitó la nacionalización de los ferrocarriles, incluyendo la extensa red suburbana de Buenos Aires» (TORRES, 2001).

<sup>8</sup> Con el brigadier Cacciatore como intendente municipal, se pone en marcha el Plan de Erradicación de villas de emergencia. Las villas fueron definidas, en un informe elaborado por la COMISIÓN MUNICIPAL DE LA VIVIENDA (1980:4)

como asentamientos ilegales de familias en tierras fiscales y en algunos casos de terceros particulares, con construcciones que no cumplen normas mínimas edilicias ni de salubridad e higiene compatibles con la vida urbana, configurando un alto grado de hacinamiento poblacional y familiar. En Capital y el Gran Buenos Aires existían, para ese entonces, 400 mil villeros repartidos en 600 núcleos poblacionales. Cuando los militares ocuparon el poder, en marzo de 1976, en la ciudad de Buenos Aires vivían exactamente 224.885 villeros. Esa fue la cifra proporcionada por las propias autoridades militares, en la que incluyeron 9.100 habitantes de seis Núcleos Habitacionales Transitorios y a otros 6930 que poblaban los barrios Rivadavia, García y Mitre. Si bien esos no eran «villas» sino barrios construidos por el Banco Hipotecario, la Comisión Municipal de la Vivienda los rebautizó como villas para facilitar su erradicación y posterior ejecución de negocios inmobiliarios (BLAUSTEIN, 2001).

vo de los sujetos que participan en el proceso de formación de los asentamientos es acceder a la propiedad de sus lotes, por ello el paso inmediato a la ocupación del territorio es acudir al Estado en busca de un interlocutor que facilite ese proceso.<sup>9</sup>

Estas tipologías de hábitat popular (villas, asentamientos, conventillos, inquilinatos y ocupaciones) pueden agruparse de manera más general en dos situaciones (ver FIG. 1). Así, por un lado, pueden distinguirse unas formas de hábitat popular que se desarrollan sobre tierra vacante y otras que los hacen sobre el hábitat previamente construido. Las villas y los asentamientos corresponden al primer conjunto; mientras que las ocupaciones y los inquilinatos al segundo. Los diferentes tipos de hábitat popular difieren en su localización territorial: villas y asentamientos se desarrollan tanto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) como en la Provincia de Buenos Aires, mientras que las formas de hábitat popular que se desarrollan en inmuebles constituyen un fenómeno que se ha desarrollado fundamentalmente en la CABA. Esta diferenciación es fundamental para comprender la naturaleza de la informalidad y sus causas<sup>10</sup> y, por ende, para determinar el tipo de políticas de regularización que se necesita implementar. Nuestro derrotero sobre las políticas de regularización se centrará exclusivamente en las formas de hábitat popular que se desarrollan sobre tierra vacante, dejando pendiente aquellas que atañen a las tipologías que se desarrollan sobre un hábitat previamente construido.

#### 4. Los procesos de consolidación: el derrotero de las políticas de regularización dominial y mejoramiento de hábitat

CLICHEVSKY (2003), distingue tres tipos de políticas de regularización:

- i) aquellas que tienen por objetivo sanear la situación dominial<sup>11</sup>;
- ii) aquellas que tienen por objetivo sanear la situación urbano-ambiental y
- iii) las integrales que articulan i) y ii).

Según esta investigadora, las experiencias de políticas de regularización integral han sido escasas. Generalmente los dos primeros tipos de políticas se implementaron de manera desarticulada, siendo mucho más extendidas las políticas de tipo i. Ello se debió a que este tipo de intervenciones es menos costoso, tienen mayor visibilidad en términos políticos y ha recibido una fuerte promoción de algunos organismos internacionales por sus supuestos efectos multiplicadores.

Es evidente la ausencia de una política de regularización unívoca a nivel nacional, los pocos intentos de articular una política integral y universal fracasaron, y se recayó una y otra vez en la sanción de normativa específica para cada caso, segmentando las soluciones y vulnerando el principio de igualdad ante la ley de los habitantes de las diferentes urbanizaciones informales. Esta situación expresa, en parte, un cierto consenso del sistema político acerca de no cuestionar las relaciones de propiedad y el acceso a la tierra y a la vivienda, poniendo el valor absoluto de la propiedad privada por encima de los derechos sociales, económicos y culturales de las familias de menores ingresos. En este marco, los procesos de regularización avanzaron caso a caso, según la correlación de fuerzas de los actores involucrados.

Esta situación hace muy difícil analizar en términos globales los resultados de la política de regularización, ya que solo puede ser entendida como un conjunto de iniciativas dispersas, desarticuladas y políticamente condicionadas en su devenir. De esta manera, los procesos están condicionados por situaciones puntuales, como la posibilidad de negociar con un propietario la compra de la tierra, la disponibilidad de tierras

<sup>9</sup> Finalmente, las ocupaciones de inmuebles son un proceso de producción de hábitat popular que se produjo durante la década del '80, principalmente en áreas centrales de la Ciudad de Buenos Aires. La importante cantidad de viviendas y otros inmuebles desocupados y la demanda insatisfecha de vivienda con localización central, profundizada por la política excluyente de la dictadura militar, conformaron una olla a presión que se destapó en los últimos años del régimen autoritario. Las ocupaciones están caracterizadas por su diseminación en el espacio y su falta de organización. Fue un proceso molecular, silencioso. Estuvieron favorecidas por las sucesivas crisis económicas y el estancamiento del mercado inmobiliario. Sin embargo, desde principios de la década de los 90 y después de la crisis de 2001-02, la reactivación de la industria de la construcción

comenzó a generar presiones tendientes al desalojo y la resolución de las situaciones de ocupación.

<sup>10</sup> El desarrollo de formas de hábitat popular en inmuebles construidos de la ciudad central se explica, en parte, por la escasez de tierra vacante, las restricciones para acceder a ella y la importante vacancia relativa del parque habitacional construido, especialmente en algunas zonas de la ciudad. Los procesos que se desarrollan sobre tierra vacante adquieren predominio en la Provincia de Buenos Aires merced a la disponibilidad de tierras todavía existente.

<sup>11</sup> En este punto interesa también diferenciar la regularización dominial, vinculada a la situación de tenencia, de la regularización de lo construido, vinculada a los códigos de edificación y de planeamiento urbano.

Fig. 1/ Formas de hábitat popular

	Hábitat informal	
	Sobre tierra vacante	Sobre inmuebles
Tipologías	Villas Asentamientos Loteos informales Nuevos asentamientos urbanos (NAU)	Inquilinatos Ocupación inmuebles Hoteles pensión
Origen	Las villas se originan en la década de 1930 pero tienen su auge en la década de los 40. La primera villa de la ciudad se desarrolla en Puerto Nuevo (Villa Esperanza).  Los primeros asentamientos datan de la década de los 80. Los loteos informales tienen su auge en las décadas de los 40 y 50.  Los NAU se desarrollan a partir de la década de los 90.	El origen de los inquilinos está vinculado a las oleadas inmigratorias producidas a finales del siglo XIX y principios del XX. Se desarrollan en los barrios del sur de la ciudad y en algunos de los municipios de la RMBA. Las ocupaciones de inmuebles surgen en la década de los 80. Los hoteles pensión se originan con la sanción de la Ley 14.821 a finales de la década de los 50, que habilita la figura del hospedaje como vivienda transitoria.
Localización	Las villas y los NAU predominan en la CABA. Las villas, además, se localizan en algunos municipios de la primera corona de la RMBA. Los asentamientos y los loteos informales se desarrollan en municipios de la RMBA. En general, en áreas no consolidadas.	Todas las tipologías de informalidad sobre inmuebles se desarrollan fundamentalmente en la CABA. En general, se localizan en áreas centrales.
Relación con la trama urbana	Las villas y los NAU no respetan el diseño de la trama urbana. Los asentamientos y los loteos mantienen el amanzanamiento tradicional.	

Fuente: Elaboración propia.

fiscales en determinada jurisdicción, etc. En realidad, salvo contadas excepciones, los procesos de regularización parecen más forzados por la presión y la organización de los sectores involucrados que concedidos por la autoridad estatal, en atención al derecho —garantizado constitucionalmente— a la vivienda digna y a la seguridad de la tenencia de la misma.

Según el informe de 2007 del *Centre on Housing Rights and Evictions* (COHRE):

«el derecho a la vivienda es reconocido en Argentina, directa o indirectamente, por un conjunto de normas de jerarquía constitucional: El artículo 14 bis de la Constitución Nacional protege explícitamente el derecho a la vivienda. A su vez, desde la reforma constitucional producida en el año 1994, el art. 75 inciso 22 otorga jerarquía consti-

tucional a un conjunto de instrumentos internacionales de derechos humanos que también protegen el derecho a la vivienda; entre ellos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 25), el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (artículo 11), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5); la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 14); la Convención de los Derechos del Niño (artículo 27); Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (artículo XI) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26, que remite a las normas sociales de la Carta de la OEA)» (2007:5).

A pesar de ello, el déficit habitacional para el total país afecta a 2.640.871 hogares, 51,65%

de los cuales pertenecen a los sectores de menores ingresos. Asimismo, 1.582.230 hogares (15,7%) conviven con situaciones irregulares de tenencia (RODRÍGUEZ & *al.*, 2007). En este contexto, en la Argentina, la regularización es una cuestión aun pendiente. La Constitución no hace referencia a la situación de ilegalidad urbana ni define la función social de la propiedad. La regularización de tierras privadas se regula por el Código Civil, mientras que las tierras fiscales se regulan por la Ley de Emergencia Económica, núm. 23.697/89 y otras disposiciones legales (CLICHEVSKY, 2003). Las políticas más importantes fueron: la venta de las tierras de la ciudad de Buenos Aires ocupadas por villas a las organizaciones sociales que representaban a los habitantes de las mismas (Decreto 1001/90), el Programa Nacional de Tierras Fiscales-Programa Arraigo (Decreto núm. 2.441/90, Decreto núm. 846/91), cuyo objetivo es la regularización de dominio y urbano-ambiental de las tierras ocupadas propiedad de la Nación; Ley Pierri, núm. 24.374/94 exclusivamente para regularización de tierras privadas, con implementación descentralizada a los gobiernos locales, permite la regularización de tierras inundable y sin infraestructura al exceptuar las normas Decreto núm. 8.912 y Leyes núm. 6.253 y 6.254. En la Provincia de Buenos Aires se implementa, a inicio de la década de 1990, el Programa Familia Propietaria (Decreto núm. 1782/92) que garantiza, a toda familia, el acceso a un lote de tierra a título oneroso, para que construya allí su vivienda única y de ocupación permanente, en pueblos de hasta 50 mil habitantes. Los gobiernos locales han implementado políticas propias de venta de tierras fiscales, según diferentes modalidades, a través de ordenanzas abiertas, caso por caso o nominativas (CLICHEVSKY, *ob. cit.*).

#### 4.1. Los instrumentos jurídicos de regularización

En la actualidad, existen diversos instrumentos normativos, en el AMBA, para regularizar y/o transferir el dominio de las tierras a sus ocupantes, mientras que las intervenciones para regularizar la situación urbano-ambiental fueron mucho más acotadas (el Programa Arraigo<sup>12</sup>,

el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)<sup>13</sup> y el SubPrograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos son tal vez la excepción). En términos territoriales, este tipo de normativa tiene una presencia mayor en la provincia de Buenos Aires, mientras que en la Ciudad, la mayor parte de los instrumentos vigentes tienden a obstaculizar la regularización de la urbanización y, sobre todo, el traslado del dominio, por la complejidad de la misma y su inadecuación a los procesos de urbanización informal.

A nivel nacional, el mencionado Programa Arraigo se enmarca en la Ley de Emergencia Económica núm. 23.697/89, que habilitó la enajenación de inmuebles de propiedad fiscal previa declaración, por parte del organismo propietario, de la innecesaridad del inmueble a los fines de cumplir con sus objetivos específicos. Esta ley se inscribió en una serie de transformaciones estructurales del aparato estatal nacional en la década de 1990, tendientes a achicar su tamaño, reformular su rol como agente económico y descentralizar funciones hacia las provincias y municipios.

La provincia de Buenos Aires cuenta con cuatro instrumentos principalmente: el Decreto núm. 3.736, orientado a la urbanización de villas y asentamientos, las leyes de expropiación, de posesión veinteañal y la Ley núm. 24.374, referidas a la regularización dominial. A esta serie de instrumentos debe agregarse la Ley núm. 10.830 que regula el funcionamiento de la Escribanía General del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, que fue un protagonista importante de los procesos de regularización en los últimos años.

El Decreto núm. 3.736 fue sancionado en 1991, pero como instrumento comienza a utilizarse recién en 2004 año en el que «se lo recuperó para enmarcar las intervenciones del PROMEBA» (Entrevista 3, 2009). Dicho decreto define Distritos de Urbanización Prioritaria (DUP), permitiendo bajo aquella figura la adecuación de la norma para facilitar la consolidación de barrios residenciales. Su utilidad radica en proveer el marco normativo necesario para

<sup>12</sup> El Programa Arraigo se implementa desde 1990, siendo el primero de nivel nacional. Emprende la regeneración urbana a través de la implementación de proyectos que atienden la instrumentación de servicios básicos de infraestructura y sienten las bases para una solución integral del hábitat. Las transferencias suelen ser colectivas a organizaciones sociales, para evitar las complicaciones de las transferencias individuales. Hasta 1997 sólo había implementado 10 proyectos, su funcionamiento

era muy lento por los cambios políticos e institucionales. Los procesos de regularización comenzados están inconclusos.

<sup>13</sup> El PROMEBA se implementa desde 1997 con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo. Fija componentes mínimos para los proyectos: agua potable, tratamiento de aguas servidas, energía eléctrica, módulo sanitario, legalización del dominio de la tierra, acompañamiento social, y obras de mitigación ambiental.

urbanizar terrenos que, por sus características particulares, no están definidos como de uso urbano. Este instrumento, sin embargo, presenta cierta complejidad para su implementación debido a que requiere de la necesaria articulación con el Municipio —jurisdicción de la cual depende la definición sobre usos del suelo— y con el Gobierno Nacional —en aquellos casos en los que las tierras pertenecen a la Nación—. La necesidad de coordinación entre diferentes jurisdicciones y las dificultades políticas, financieras y administrativas que de aquella se derivan, conforman un obstáculo importante para la aplicación de este instrumento.

Originalmente los mecanismos de expropiación fueron contemplados en el código civil con el fin de contar con suelo para la construcción de infraestructura y equipamiento colectivo. Luego, con el consenso de la clase dirigente, la ley de expropiación se adaptó para garantizar el no desalojo a los ocupantes:

«Se usaba para evitar los desalojos. Ese era el objetivo inicial. No tanto la regularización, sino garantizar que no sacaran a la gente del lugar. Después, como lo establece en la misma ley, la expropiación tiene que tener una motivación que es la utilidad pública. La utilidad pública [en estos casos] era garantizar el acceso a la tierra y a la vivienda a la población. Porque en realidad, las leyes de expropiación se usaban para hacer caminos, para hacer escuelas, hospitales. No para esto. La utilidad pública en las otras cosas era muy clara [...] pero esta era una cosa discutida. Se discutía si correspondía que el Estado interviniera en un proceso de ocupación de particulares [cosa que] ahora está absolutamente naturalizada y aceptada.» (*Entrevista 3, 2009*).

A través de este mecanismo, el propietario original del terreno ocupado recibe una indemnización por el precio de su terreno, que por la extensión temporal del proceso y el alza de los precios termina por premiar al propietario ocioso (COHRE, 2007). En este marco, los ocupantes de los terrenos tienen garantizada su ocupación, sin contemplar necesariamente acciones tendientes a la regularización de la urbanización ni a la transferencia del dominio. Ambas cuestiones quedan sujetas a futuras instrumentaciones. Además, el propietario muchas veces quiere que se le reconozca el precio actual de mercado, cuando en realidad la incorporación de trabajo por parte de los habitantes en pos de la urbanización de los predios ha hecho aumentar considerablemente el valor original de las tierras.

La posesión veinteañal, bajo la figura de *usucapión*, permite la transferencia del dominio de aquellos terrenos privados que hubieran sido ocupados de buena fe por el lapso de veinte años, y en los cuales no se hubieran realizado reclamos por parte del propietario original. Su implementación requiere el inicio de una acción judicial. También en este caso, su aplicación resuelve la regularización del dominio de la tierra, pero no contempla la regularización urbanística. Sobre el tipo de inmuebles a los que se aplica este instrumento, nuestros informantes señalaron:

«Generalmente no se ha aplicado a las tomas de tierra, porque no se aceptan acciones colectivas de usucapión. Eso fue una discusión. [Resultado] muy complicado generar una acción entre tantas familias, para generar la usucapión, era casi imposible hacer un juicio de esas características. Entonces, generalmente se aplicó para los lotes individuales, una familia que estaba ocupando un lote y quería regularizar esa situación.» (*Entrevista 3, 2009*).

Asimismo, la Ley Nacional núm. 24.374, más conocida como «Ley Pierri», permite la transferencia del dominio a sus ocupantes bajo las mismas condiciones que la ley veinteañal pero reduciendo a diez la cantidad de años exigidos —bajo la figura de usucapión breve—. El alcance de la Ley se limita a la transferencia del dominio a sus ocupantes. La Ley se implementó a través de un convenio con el Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires:

«Los escribanos eran elegidos por el Colegio de Escribanos [para la puesta en marcha de] los [llamado] Registros Notariales para la regularización dominial en cada uno de los distritos. El sistema financiaba los honorarios de los escribanos, los gastos, los honorarios de los agrimensor.» (*Entrevista 3, 2009*).

La Escribanía General del Gobierno es un organismo de antigua data en el organigrama provincial, pero su papel en los procesos de regularización era inexistente. En los últimos años, sin embargo, se impulsó una política de regularización y movilización de suelo que tuvo como resultados la escrituración de 40 mil inmuebles y la incorporación de alrededor de 2.500 ha al tejido urbano. El marco normativo es la Ley núm. 10.830 que regula las funciones del organismo, y que establece la posibilidad de escriturar propiedades de manera gratuita.

Entre los primeros instrumentos identificados y el accionar de la Escribanía General de Go-

bierno existe cierta desconexión, que expresa la tensión entre la corporación notarial, que busca resguardar sus privilegios, y la Escribanía General, que trata de capitalizar políticamente los procesos de regularización *vis a vis* la realización del derecho de propiedad entre los sectores de menores ingresos. Así, por ejemplo, la implementación de la Ley Pierri se canalizó a través del Colegio de Escribanos, que creó los Registros Notariales, cuando en realidad podría haber utilizado a la Escribanía General, para emitir títulos de manera gratuita. De la misma manera, el PROMESA no articula con la Escribanía General para la regularización dominial de las tierras que son objeto de mejoramiento, pese a que esta regularización es un requisito del organismo que lo financia.

A diferencia de lo que ocurre en la provincia de Buenos Aires, la Ciudad no utilizó estos instrumentos para facilitar la regularización de barrios informales.

«En la Ciudad de Buenos Aires no se aplicó la ley Pierri [...] Teóricamente la Ciudad de Buenos Aires pudo haber reglamentado de alguna forma la ley Pierri, pero no lo hizo en ninguna.» (Entrevista 1, ex funcionario de nivel local, CABA, 2008).

A pesar de los diversos programas que se formularon en la CABA desde la transición democrática (Plan de Radicación, Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios, etc.) fueron escasos los avances respecto de

la generación de normativa que permita la regularización de situaciones de informalidad urbana. En este sentido, puede mencionarse como excepción la consideración, en la década del 90 del siglo XX, de todas las villas de la ciudad como «Distrito U31» (Decreto 954/91) a partir de la adopción de criterios más flexibles de regularización que los que se establecen en el Código de Planeamiento Urbano (CPU) (Entrevista 1, 2008).

El Distrito U31 se origina a partir de la necesidad de reglamentar una ordenanza local que permitiera la implementación del Plan Arraigo<sup>14</sup> en las villas de la Ciudad. Con respecto a la regularización del tejido urbano, la norma introduce nuevos criterios de subdivisión con el objetivo de facilitar la regularización de una trama caracterizada por la irregularidad y el hacinamiento. De este modo, se redujo el tamaño del lote mínimo a 72 m<sup>2</sup> exceptuándolo de cumplir con el polígono regular que establece la norma del código. Asimismo, fijó nuevos criterios para las trazas y superficies destinadas a la vía pública, facilitando la apertura de calles y el ordenamiento del territorio. La norma establece criterios bajo los cuales realizar la regularización de los barrios<sup>15</sup> y un conjunto de requisitos y formas para el traslado del dominio<sup>16</sup> de los inmuebles a sus ocupantes.<sup>17</sup> Sin embargo y a pesar de su existencia, fueron pocas las villas en las que se avanzó en la regularización urbanística, por no hablar del saneamiento del dominio de los inmuebles. Incluso en aquellas cuyos procesos se enmarcaron en el Distrito U31, no se concretó la regularización del tejido urbano impidiendo también

<sup>14</sup> Una de las primeras acciones del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995), en el marco de la Ley Nacional de Tierras n.º 23.967/89, fue la sanción de los Decretos 1.001/90 y 2.441/90 que autorizan la venta y transferencia de tierras fiscales nacionales a sus ocupantes (HERZER & al., 1998; CLICHEVSKY, 1999). A través de este instrumento el Poder Ejecutivo dispuso la creación de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales «Programa Arraigo» que emprendió «la regeneración urbana a través de la implementación de proyectos que atiendan la instrumentación de servicios básicos de infraestructura y sentó las bases para la solución integral del hábitat» (Programa Nacional de Tierras, 1994:31). El Programa Arraigo fue un instrumento de regularización dominial y urbana que se implementó a través de la venta colectiva de tierra a organizaciones sociales de sus habitantes, intentando de este modo obviar requisitos como las subdivisiones, los arreglos normativos y los proyectos urbanos propios de las transferencias individuales (CLICHEVSKY, 1999:12); posteriormente, una vez realizada la subdivisión y la urbanización a cargo de la organización social, ésta transfiere las tierras a cada familia.

<sup>15</sup> En el artículo 10 encomienda la presentación del diseño urbanístico para cada subdistrito encuadrado en el U31, este diseño debe incluir: a) estudios de base: censos de población, análisis de demanda de equipamiento e infra-

estructura, planos de mensura y subdivisión que incluyan «la correspondiente identificación de los predios en lo que respecta a localización, superficie y el relevamiento de usos existentes»; b) el programa de provisión de infraestructura y equipamiento; y c) el organigrama del proyecto, obras y gestión con la especificación de los plazos y etapas de ejecución e implementación, además de contemplar la previa relocalización de las personas afectadas por las distintas obras, los programas de rehabilitación y desarrollo y los planes de acciones inmediatas.

<sup>16</sup> Quedan exentos de esta operatoria aquellos grupos familiares que tuvieran un integrante propietario de uno o más inmuebles en el territorio de la Ciudad o de la Provincia de Buenos Aires, o haya sido adjudicatario y recibido la posesión de una unidad de vivienda Fondo Nacional de la Vivienda o similar en el ámbito de la Ciudad.

<sup>17</sup> La norma establece que el boleto de compra venta debe suscribirse luego de efectuado el parcelamiento definitivo de los predios; y el valor de las cuotas mensuales a pagar por los ocupantes no deben superar el 15% de sus ingresos, o en caso de no disponer de aquella constancia, el 20% del salario mínimo legal vigente a la fecha. Dispone asimismo, que la escrituración del inmueble se realice una vez cancelada la deuda constituida por la adquisición del predio, y obliga a inscribir el inmueble como bien de familia.

el traslado del dominio a sus ocupantes<sup>18</sup>. Los motivos de aquello deben buscarse en la sensibilidad institucional de los organismos estatales a las diferentes gestiones políticas.

En los casos en que se avanzó en la regularización de villas, los esfuerzos estuvieron centrados en la regularización urbanística de los barrios, quedando relegadas las intervenciones referidas a las edificaciones y al saneamiento del dominio. Muchas veces, esto se dio mediante la sanción de normativas específicas para las diferentes villas. En este sentido, se pueden mencionar la Ley núm. 402/00 de Planeamiento y Gestión Participativa de la Villa 1-11-14, la Ley núm. 3.343/09 de Urbanización de las Villas 31 y 31 bis, de implementación todavía muy incipiente para ser analizadas.

El lugar secundario que ocupa la regularización de las construcciones se refleja en los discursos de los distintos funcionarios: la regularización urbanística y la dominial ocupan un lugar central, mientras que la regularización de las edificaciones no se menciona, y cuando se la nombra es para resaltar la imposibilidad de avanzar en este sentido. La llana aceptación de la imposibilidad de adaptar las construcciones a estándares mínimos que garanticen las condiciones en las viviendas parece formar parte de la explicación misma acerca de la falta de intervenciones en la materia:

«Nosotros a la informalidad le damos la respuesta, en los términos en los cuales se le puede dar. Si vos, la informalidad, el fin último es incorporar eso a la formalidad, vas por mal camino.» (Entrevista 2, funcionario de nivel local, CABA, 2009).

Las explicaciones acerca de la imposibilidad de la regularización constructiva se relaciona también con la carencia de normativas más flexibles:

«No hay una norma que te blanquee este tipo de construcciones, no hay ni un proyecto, no hay un proyecto, no hay presentado un proyecto que tienda a algún tipo de regularización de estas [edificaciones]. Lo que hay es esto que se regularizan los lotes cuando pueden regularizarlos.» (Entrevista 1, 2008).

Sin embargo, parecen existir procedimientos que permitirían avanzar en este sentido, ga-

rantizando las condiciones de habitabilidad de las viviendas:

«[...] lo que pasa es que [a] la casa no le vas a poder aprobar un plano de construcción a nuevo. Se lo vas a tener que hacer por lo que se llama subsistencia<sup>19</sup>, por incorporación de la mejora y por alguien que firme que no se va a caer».

La ausencia de acciones en este sentido implica por lo tanto la internalización de los costos de la (i)rrregularidad por parte de los habitantes de villas.

La imposibilidad de asegurar la regularización de las edificaciones es tributaria además de las limitadas acciones en materia de regularización del dominio:

«Lamentablemente el proceso de regularización, es decir el traspaso del dominio de las tierras a los habitantes, por alguna razón o algunas razones no se pudo nunca llegar a completar. Sí la urbanización, pero no la regularización [...] Primero porque necesitan de un, digamos, una especie de excepción a la regla del código. Es imposible meter los condominios, la solución horizontal, porque no se cumple con nada.» (Entrevista 2, 2009).

Las subdivisiones de las viviendas y de los terrenos también parecen obstaculizar el saneamiento del dominio, en cuanto no existe una figura legal que permita incluir aquellas situaciones en el régimen de tenencia:

«El lío se te arma cuando tienen dos, tres pisos, la norma no te permite a eso que lo saneaste por subsistencia dividirlo en propiedad horizontal, que sería la manera de que el del cuarto piso tuviera el título.» (Entrevista 1, 2008).

En este marco, el ejercicio del derecho de propiedad está garantizado por la práctica de la posesión:

«Qué sentido tiene tratar de transparentar una situación de dominio y posesión que te da lo mismo en la práctica, la posesión y el dominio de la vivienda: este espacio es tuyo, no te lo va a sacar nadie, ahora no lo quieras incorporar [a la legalidad].» (Entrevista 2, 2009).

Sin embargo, esta mirada parece recuperar casi exclusivamente la dimensión legal de la propiedad, perdiendo de vista las implicancias

<sup>18</sup> Un ejemplo de ello es la Villa 21, localizada en el sur de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>19</sup> La figura de subsistencia implica un reconocimiento de las obras existentes con anterioridad a la sanción de una normativa específica, pese a que no se ajusten a la misma.

asociadas a la forma en la que se resuelve (o no) la relación con la normativa, en general, y con la legalidad, en particular, entre los habitantes de villas. En este sentido, Canestraro (2009) señala que la reivindicación del derecho de propiedad por parte de los villeros se debe a que

«se asume la condición de “ilegalidad” en la que esta (la normativa estatal) los coloca y la necesidad de salir de ese estigma alcanzando el status de propietarios, viabilizado por la compra de los terrenos».

#### 4.2. Los casos seleccionados

En los casos analizados —Barrio Inta localizado en la Ciudad de Buenos Aires y San Gerónimo, San Jorge y Villa Tranquila en el Conurbano Bonaerense (Provincia de Buenos Aires)— la regularización se llevó a cabo fundamentalmente a través de iniciativas orientadas a la transferencia del dominio (ver FIG. 2). En dos de los casos (Barrio Inta y Villa Tranquila que se desarrollaron en urbanizaciones tipo villa de emergencia), la regularización dominial estuvo acompañada por iniciativas de mejoramiento de barrios y regularización urbanística por iniciativa de los gobiernos locales

(ver FIG. 2). En ambas urbanizaciones, la regularización urbanística avanzó más rápidamente que la dominial. En general, como mencionáramos anteriormente, los procesos de regularización dominial en la tipología villa de emergencia permanecen aun inconclusos o son incipientes. En el barrio San Jorge, si bien la regularización dominial se desarrolló paralelamente a la urbanística, éste proceso corrió por cuenta casi exclusiva de los vecinos. Es posible pensar, entonces, que si bien en los asentamientos el saneamiento del dominio es en términos generales más sencillo, el mejoramiento barrial constituye una iniciativa que la mayoría de las veces queda bajo la órbita de los habitantes. En las villas de emergencia, en cambio, el Estado parece tener un protagonismo activo en términos del mejoramiento de la urbanización aun cuando la transferencia de dominio permanece inconclusa.

#### 4.3. La dimensión política de los procesos de regularización

Los procesos de regularización dominial son muy complejos en su implementación, por la

FIG. 2/ Procesos de regularización en villas y asentamientos

	San Jorge	San Gerónimo	Villa Tranquila	INTA
Amanzanamiento	X	X	En algunas partes del barrio	X
Pavimento	X	—	En proceso	X
Red de agua	X	X	En proceso	X
Red de cloacas	X	—	En proceso	X
Dominio sobre la tierra	X	Loteo informal, con el dominio saneado en parte	En proceso	IVC
Regulación del lote	X	Algunos son propietarios del lote	En proceso	En proceso
Regulación de inmueble		Presenta problemas por subdivisiones en los lotes	—	—
Instrumentos adoptados para su regularización		Ley núm. 24.374 «Ley Pierri» (nacional)	Plan Federal de viviendas	Plan de radicación de villas PRIT
		Ley núm. 10.830 (provincial)	PROMEBA con base en DUP's	U31

Fuente: Elaboración propia.

heterogeneidad de actores involucrados, tanto de tipo estatal como político y comunitario (HERZER & *al.*, 1994). Es por ello que la dinámica política de este proceso no puede ser dejada de lado en el análisis y cualquier tentativa de comprenderla en términos puramente técnicos, está condenada a la parcialidad.

En primer lugar, la definición de los usos del suelo es una prerrogativa de los municipios y de la Ciudad de Buenos Aires, por lo que el primer interlocutor, o uno de los más importantes en los procesos de regularización, son los gobiernos locales. Sin embargo, el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Provincia son grandes terratenientes y suelen ser las tierras de su propiedad las que están involucradas en *las tomas* y ocupaciones que dieron origen a las urbanizaciones informales. Asimismo, el Gobierno Nacional ha implementado en los últimos años una política de vivienda activa, centralizada en la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda pero descentralizada en su implementación efectiva (Programa Arraigo, PROMEBA, SubPrograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos), sin mencionar que la normativa utilizada en algunos de estos procesos es de nivel nacional (Decreto 846/91, Ley núm. 23.967, Ley Pierri núm. 24.374/94, etc.). También ha implementado, con bastantes limitaciones, una política de gestión y regularización de tierras desde el Ministerio de Desarrollo Social, con la participación en la gestión de representantes de organizaciones sociales vinculadas al hábitat (CLICHEVSKY, 2003b).

El Gobierno de la Provincia, por su parte, es un actor muy importante no sólo por su intervención normativa y como terrateniente involucrado, sino también porque los procesos de expropiación o de urbanización de zonas especiales requieren de la intervención del Poder Legislativo Provincial. También, como vimos, la Escribanía General de Gobierno de la Provincia ha sido un actor fundamental de los procesos de regularización en los últimos años, y su accionar implica la articulación permanente con los municipios del AMBA.

Los niveles del Estado involucrados en las políticas de regularización están vinculados a la organización político-administrativa general de los países. En los países unitarios

suele tener más injerencia el Gobierno Nacional (Chile, Perú), mientras que en los Federales tienen más injerencia los gobiernos estaduales (provinciales) y municipales (Brasil). Argentina es un caso mixto, porque desde la década de 1990 el Estado Nacional se ha involucrado activamente en la puesta en marcha de acciones orientadas a dar respuesta a la cuestión de la regularización (CLICHEVSKY, 2003). Asimismo, los actores comunitarios que pueden intervenir en los procesos de regularización son también por demás diversos, yendo desde familias aisladas —ya propietarias u ocupantes—, hasta instituciones formales y organizaciones sociales (ONG, iglesias, empresas, etc). Los procesos de regularización difieren mucho según cuál sea el carácter y el nivel organizativo de los actores comunitarios involucrados. En términos generales, se reconoce que, a mayor organización y participación de la sociedad local en el proceso, mayor sustentabilidad del mismo en el largo plazo.

En tercer lugar, existe una diversidad de actores económicos que tienen intereses creados en los procesos de urbanización, tanto formal como informal, y en los procesos de regularización posteriores<sup>20</sup>. A veces la regularización favorece la erradicación de los ocupantes a través de mecanismos de mercado. Existen comportamientos especulativos tanto desde el lado de la demanda como de la oferta, ya que el solo anuncio de la regularización provoca un efecto de valorización del suelo, generando incentivos para nuevas ocupaciones. Algunos autores afirman que todo el esfuerzo generado para la regularización es apropiado *ex post* por los especuladores de siempre, en el mercado inmobiliario formal. Los efectos de las políticas de regularización son, sin duda, contradictorios en este aspecto. Además, no debe ser descuidada la presencia de la corporación notarial, como un actor social adicional que, como vimos, mantiene un conflicto permanente, pero velado, con la Escribanía General de Gobierno, por la injerencia en los procesos de escrituración de tierras y viviendas.

En los casos que seleccionamos existen diversos clivajes que requieren ser atendidos en el análisis. En primer lugar, uno sólo de los casos

<sup>20</sup> En el mercado informal de tierra y vivienda los agentes que potencialmente intervienen son múltiples. Entre los más importantes se hallan: el propietario original del suelo urbano, los loteadores clandestinos, las cooperativas y precooperativas de vivienda, las Organizaciones No Gubernamentales de diferente tipo y las asociacio-

nes de vecinos. La articulación entre los mismos es muy compleja y posee especificidades en diferentes contextos. Algunas figuras, como la del *promotor*, asumen, en el mercado informal, ciertas particularidades ligadas al clientelismo o al poder político que puedan tener (CLICHEVSKY, 2008:8).

se encuentra en la ciudad de Buenos Aires, mientras que los otros tres se ubican en municipios del primer y segundo cordón de Conurbano Bonaerense (Provincia de Buenos Aires). La localización territorial nos remite a diferencias muy marcadas en los estilos de gestión y en la cultura política predominante en cada distrito.

En términos generales, los municipios de la Provincia de Buenos Aires fueron mucho más permisivos hacia la ocupación de tierras —llegando a diseñar o adaptar normativa específicamente a estos fines— que la Ciudad de Buenos Aires. La segunda, en cambio, tuvo un accionar mucho más errático en la materia e incluso durante mucho tiempo implementó políticas explícitas de erradicación<sup>21</sup>. Desde la recuperación democrática, si bien la Ciudad ha implementado políticas de radicación de la población que habita las villas, el avance de éstas ha sido muy magro. Formalmente, la radicación y urbanización de las villas está presente en los programas y la normativa sancionada antes y después de la autonomización política de 1994<sup>22</sup>. No obstante, la ejecución concreta de los presupuestos asignados y los avances de las obras muestran una falta de voluntad política para dar una solución definitiva al problema del hábitat informal. La yuxtaposición —y contradicción incluso— de normativas de diversa índole dificulta la implementación de las políticas de regularización, amparándose a veces en estándares técnicos de calidad y habitabilidad. Además, no se reconoce oficialmente la existencia de nuevas urbanizaciones informales que proliferaron en los últimos años, que se conocen como Nuevos Asentamientos Urbanos. La política de re-

gularización de la ciudad está acotada territorialmente, así, a los distritos U31 mencionados anteriormente.

Por su parte, la Provincia de Buenos Aires en general, y los municipios en particular mostraron mayor capacidad para capitalizar los procesos de regularización en términos políticos, manejando el ritmo y los avances de estos. En muchos casos se concedieron avances iniciales para después quedar frenados por tiempo indeterminado —como sucedió extensamente con las leyes de expropiación que caducan a los dos años si no son ejecutadas o en el caso de la Ley Pierrri que requiere un lapso de diez años con posterioridad al inicio del trámite administrativo para continuar el proceso de regularización—.

A la complejidad de los contextos político-normativo asociados a las diferentes jurisdicciones, se suman las diferencias relativas al tipo de urbanización. Entre los casos analizados, dos son asentamientos y dos son villas de emergencia. El tipo de urbanización parece ser un factor fundamental cuando se analiza el éxito (o no) de las iniciativas. Como vimos anteriormente, los asentamientos suelen respetar la trama urbana formal y el trazado de los terrenos y las viviendas suele corresponderse con mayor facilidad con lo establecido en la normativa urbana vigente. Asimismo, los asentamientos suelen tener una menor densidad de población y menor intensidad en el uso del suelo. En general, también, son tierras con menor valor inmobiliario, ya que se encuentran a una distancia media mayor de los centros urbanos que las villas. Estas condiciones hacen que en éstos los procesos de regulariza-

<sup>21</sup> En los albores de la recuperación de la vida democrática (1981-1983) emergen a nivel territorial una amplia red de organizaciones de base y/o colectivos reivindicativos urbanos. Dichos colectivos encuentran una ventana de oportunidad como consecuencia del desmembramiento de una etapa de autoritarismo (que se inicia en 1976) y la lenta gestación de la nueva democracia. En el Gran Buenos Aires, muchos de ellos se constituyen en estrecha relación con procesos de ocupación de tierras, tanto públicas como privadas, surgidos en un contexto en el cual la demanda de los sectores populares comienza a estructurarse en torno a la reivindicación por la tierra (HERZER & al., 1998). «Estas movilizaciones tuvieron en los municipios una resonancia inmediata. Así, el nivel local y los movimientos sociales que en él tenían lugar (el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados, Madres Intervillas, Comisión de Entidades Comunitarias para el Hábitat Popular, etc.), comenzaron a ocupar un espacio protagónico en los análisis socio-políticos y en el diseño de algunos programas sociales» (CARDARELLI & ROSENFEL, 1993:27). Muchos de los dirigentes locales que participaban de estas iniciativas habían pertenecido durante los años 70' a grupos militantes peronistas (Montoneros, Guardia de Hierro, etc.) que no formaban parte de la estructura orgánica del Partido

Justicialista (según palabras de un entrevistado «*pertenecemos al Movimiento, no al Partido*») y que en la nueva coyuntura veían la posibilidad de disputar espacios de poder en las estructuras partidarias tradicionales y en los ámbitos gubernamentales. En ellos confluyó la militancia social y la militancia política. Años después, muchos de esos jóvenes militantes peronistas, fueron elegidos como intendentes en los mismos municipios en los que habían protagonizado tomas y ocupaciones. En ese contexto, muchos de ellos desarrollaron acciones orientadas a sanear el dominio de las nuevas urbanizaciones.

<sup>22</sup> En 1994 la Ciudad de Buenos Aires pasó de poseer estatus jurídico de municipio a un estatus de Ciudad Autónoma (artículo 129 de la Constitución Nacional), con los mismos derechos y obligaciones que corresponden a los niveles provinciales. Los niveles provinciales «conservan todo el poder no delegado por esta constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación» (artículo 121 de la Constitución Nacional). De esta manera la Ciudad de Buenos Aires (antes Capital Federal) resolvió una situación conflictiva (respecto de la confluencia de poderes en el territorio) que arrastraba desde el s. XIX, momento en que se federalizó.

ción dominial encuentren menos resistencias para su desarrollo.

## 5. Irregularidad(es) persistente(s)

Con el propósito de dar cuenta de las huellas y alcances de los procesos de regularización en las urbanizaciones populares en el AMBA hemos realizado una encuesta en los cuatro barrios seleccionados a fin de relevar aspectos tales como la forma de acceso al lote y/o a la vivienda, el tiempo transcurrido desde el momento del acceso, la forma de acceso, la relación de los ocupantes con el proceso de regularización, los alcances del proceso, etc. En el marco de dicho relevamiento hemos obtenido datos sobre la situación dominial de aproximadamente 370 lotes. En cada uno de los barrios se aplicó una muestra probabilística a fin de relevar la situación de un número importante de lotes (auto)producidos en los diferentes tipos de hábitat (villa y asentamiento). En el Ba-

rrío Inta, en Villa Tranquila y en San Gerónimo se relevaron 100 lotes en promedio. En San Jorge, por tratarse de una urbanización poco extendida, se relevaron 65 de los 73 que completan el barrio.

### 5.1. Intensidad de ocupación de los lotes

Los datos recogidos nos permiten observar que la intensidad de ocupación de los lotes es mayor en las villas que en los asentamientos de la conurbación. Asimismo, en la Ciudad es mayor el promedio de hogares por vivienda (ver Fig. 3). Entre las urbanizaciones relevadas, resulta llamativo el hecho de que Villa Tranquila sea la que presenta el índice más bajo de ocupación de lotes (1,1 vivienda por lote vs 1,2 y 1,3 en San Jerónimo y San Jorge respectivamente); sin embargo, vale la pena resaltar que en este barrio se ubican los lotes de menor tamaño promedio (119 m<sup>2</sup>) y los ho-

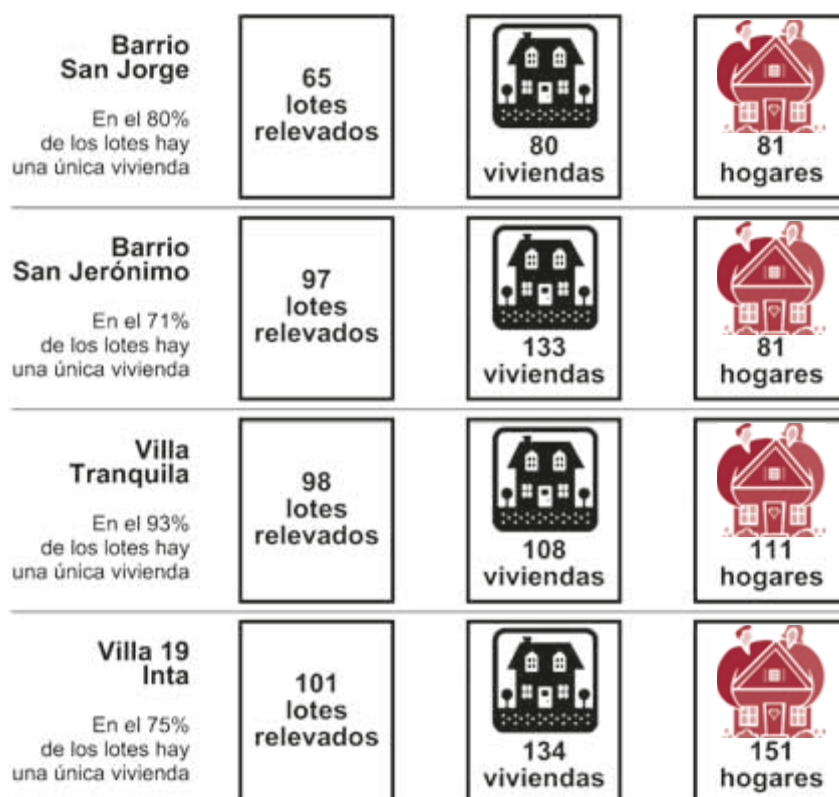


FIG. 3/ Lotes, viviendas y hogares en los barrios relevados

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas realizadas.

gares en promedio más numerosos<sup>23</sup>. Es posible pensar, entonces que si bien la intensidad de ocupación del lote es menor, ello se explica fundamentalmente por la existencia de lotes muy pequeños cuyas actuales dimensiones pueden ser tributarias de procesos de subdivisión previos.

## 5.2. Situación de tenencia

La proporción de hogares propietarios el AMBA aumentó sensiblemente en los últimos veinte años (ver Fig. 4): a principios de los años 1990, el 64,6% de los hogares de la RMBA estaban en esa situación; diez años más tarde esa categoría comprende al 72,9% (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 1991 y 2001). El alquiler, desde el punto de vista de su valor social, se considera como una situación transitoria, cuestión que se expresa no sólo en la proporción de hogares que se encuentra en esta categoría (10,94%) sino también en su evolución decreciente a lo largo de la década (13,2% en 1991). Ante estos guarismos, es posible pensar que el acceso a la propiedad constituye un elemento esencial en la experiencia habitacional de los hogares de la AMBA<sup>24</sup>.

De este modo, la situación de tenencia se torna relevante no sólo por lo que expresa en sí misma (la relación con la propiedad) sino en la medida en que informa, también, sobre las características del mercado inmobiliario y los valores socio culturales que permean su estructuración.

En las urbanizaciones populares relevadas, la proporción de hogares que son propietarios de la vivienda y el terreno asciende al 56,7%; el 43,3% convive con situaciones que recortan la seguridad de la tenencia. Las situaciones de mayor informalidad en términos dominiales se observan en las villas, tanto en el Barrio Inta como en Villa Tranquila se han ejecutado o se ejecutan actualmente acciones de reordenamiento urbano con vistas a sanear el dominio de las tierras. Sin embargo, su ritmo de desarrollo y sus posibilidades

efectivas de que *lleguen a buen puerto* parece ser dispar.

En la Ciudad de Buenos Aires, en general, y en el Barrio Inta, en particular, a mediados de 1993, se puso en marcha Plan de Radicación de Villas. El proyecto —que con diferentes denominaciones continúa hasta la actualidad<sup>25</sup>— tuvo como objetivo concretar la venta de las tierras a sus ocupantes y ejecutar las tareas necesarias para la apertura de calles y tendido de infraestructura con financiamiento del gobierno local. Sin embargo, los avances han sido muy lentos. En la Villa 19, *Barrio Inta*, las primeras obras se dejaron ver promediando la década de los 90: en 1997 se inició la pavimentación de la calle principal y de la transversal<sup>26</sup>. A pesar de los avances, las sucesivas crisis económicas y las dificultades para ejecutar efectivamente los fondos dirigidos a la iniciativa obstaculizan el desarrollo del proceso; en el ínterin el barrio continúa recibiendo población y protagonizan un progresivo proceso de crecimiento y densificación.

A pesar de las dificultades y demoras en la implementación del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios, el barrio Inta ha experimentado en los últimos 10 años un importante proceso de mejoras. La pavimentación de todas las calles principales (aquellas que rodean cada una de las siete manzanas que definen el entorno barrial), su conexión a arterias de circulación de vehículos y medios de transporte importantes, como son la calle colectora de la Autopista Richieri y de la Avenida General Paz, el mejoramiento de las viviendas a cargo de los propios vecinos, la construcción en altura, la desaparición progresiva de algunos pasillos, la transformación de la sala de primeros auxilios San José en centro de salud, el tendido de las redes de agua y cloaca, entre otras cuestiones, son algunos de los signos de este proceso. Pareciera que las condiciones de segregación urbana del barrio, facilitaron la ejecución de ese proceso que también se vio facilitado por la escasez de construcciones en altura que presentaba la villa al momento de la intervención<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> En San Jorge los lotes tienen un tamaño medio de 194 m<sup>2</sup> y en San Jerónimo de 294 m<sup>2</sup>. Asimismo, el tamaño medio de los hogares de Villa Tranquila es de 4,5 miembros por hogar vs 4,4 en San Jerónimo y 3,9 en San Jorge.

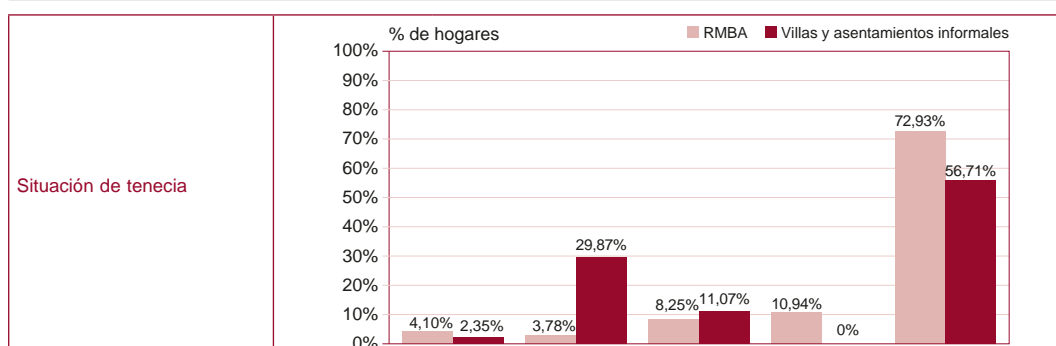
<sup>24</sup> Lo mismo parece ocurrir en otras áreas metropolitanas de América Latina, entre ellas San Pablo (MENNA BARRETO, 2002).

<sup>25</sup> En 1998, el Gobierno de la Ciudad a través de la Ley 148 reafirma la iniciativa de atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios.

<sup>26</sup> Parte del derrotero actual de estas iniciativas y sus impactos en la población local puede leerse en el DI VIRGILIO (2007).

<sup>27</sup> En este sentido, la verticalización del barrio tuvo lugar una vez que las acciones vinculadas a la regularización urbanística estaban ya avanzadas: «*La villa 19 creció muchísimo pero una vez que sabían que no los iban a sacar, y que ya tenían pavimento, la cloaca, buen agua, buena electricidad*» (entrevista 3, 2009). Como resultado, en el barrio se han dinamizado las transacciones inmobiliarias. Según relatan nuestros informantes, el barrio ha

FIG. 4/ Seguridad en la tenencia. Comparativo



	Inquilinos informales o devenidos en ocupantes	Propietarios sólo de la vivienda y/o ocupantes de hecho	Ocupantes por sesión o préstamo (por relación de parentesco o comodato)	Inquilinos con contrato de alquiler	Propietarios de la vivienda y el terreno
Possibilidad de	Tenencia de hecho		Tenencia puede ser legal o ilegal	Tenencia legal	
Ocupación y uso	V	V	X	X	X
Compra/venta/herencia		V			X
Subdivisión		V	V		X
Acceso a servicios		V	X	X	X
Acceso al crédito hipotecario				X	X

V: Transacciones/acceso que se resuelven en el mercado informal.

X: Transacciones/accesos que se resuelven en el mercado formal.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas realizadas y al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2001..

Villa Tranquila ocupa un total de 30 hectáreas divididas en sectores, resultantes del desarrollo social y urbano de la sociedad local y de sus prácticas a lo largo de la historia de poblamiento del barrio. Esas divisiones están vinculadas a los accesos del barrio y se relacionan con el trazado de las principales calles que recorren o limitan el barrio (Estévez, Tellier, Pinzón y Montes de Oca). En 2004, el barrio presentaba un tejido compacto con estructura interna de pasillos a través de los cuales se distribuía precariamente agua de red y energía eléctrica. Con motivo de la regularización del barrio, el municipio de Avellaneda realizó un censo entre sus habitantes. La mayoría de las familias relevadas, cuando se las consultó acerca de las problemáticas del barrio, identificó en primer lugar la necesidad de obras de infraestructura y mejoramiento barrial. Se destacó especialmente la falta de agua, luz, gas, apertura y arreglo de calles, veredas y pasillos.

En ese año, aun ninguno de los entrevistados poseía el dominio del terreno en donde se emplazaba su vivienda. El 91,1% se declaró como dueño del inmueble (de la vivienda, no del terreno) que habitaba, mientras que el 7,3% refería a otras modalidades de tenencia como inquilinos y ocupantes por préstamo<sup>28</sup>.

Las obras para su regularización se iniciaron en ese contexto: el ex intendente Baldomero «Cacho» Álvarez puso en marcha el Plan de Urbanización del barrio que continúa en la actualidad. Sus primeras acciones se orientaron a generar las condiciones para avanzar en la consolidación y el mejoramiento de la trama urbana: se rellenaron tierras (en las calles Argañaraz y French) para la construcción de nuevas viviendas y para la extensión de la calle Pinzón. En 2005 comenzó la construcción de las primeras 183 viviendas de un total de 750 unidades previstas en la primera etapa del

recibido en estos años un importante caudal de población, percepción que coincide con los datos que arrojan los censos que el Instituto de Vivienda de la Ciudad implementó en el barrio —según esa fuente, entre 1991 y 2001, la población del barrio registró un 66,6% de variación. Asimismo, se ha elevado el monto de las transacciones de

compra y venta. Si bien, en las villas de la Ciudad, los precios no han crecido tanto como en el mercado formal, es posible encontrar viviendas ofrecidas por más de US\$ 5.000—, situación que no se registraba en las operaciones realizadas 10 años atrás (CRAVINO, 2006:205).

<sup>28</sup> El 1,6% no aportó datos al respecto.

Plan (2004-2007). Las primeras adjudicaciones se realizaron en el año 2007<sup>29</sup>. En la actualidad, según los datos de la encuesta que realizamos entre vecinos frentistas del barrio, el 15,5% de los hogares posee alguna documentación que acredita la titularidad del lote.

La financiación del Plan cuenta con aportes de la Nación, la Provincia de Buenos Aires y del gobierno local. Las obras de infraestructura (apertura y pavimentación de calles y cloacas) se llevan adelante a través del PROMEBA y las viviendas con fondos de los denominados Programas Federales de Viviendas<sup>30</sup>, ambos del Estado nacional.

En la regularización de Villa Tranquila intervino la Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires que produjo un *englobamiento parcelario* entre los diferentes terrenos sobre los que se asienta el barrio, que son de propiedad de organismos públicos de diferente nivel y jerarquía, e incluso de propiedad privada, específicamente de un gran hipermercado que cedió sus tierras a cambio de la concesión de deudas en el marco de la Ley núm. 11.622. Mediante esta operatoria, el barrio se constituyó en una única unidad desde el punto de vista dominial facilitándose en un futuro la regularización dominial de los lotes y las viviendas. Pese a reconocer que existen situaciones «*imposibles de regularizar*» por la complejidad que existe, desde el punto de vista urbanístico, para identificar lotes y parcelas los funcionarios involucrados en la operatoria consideran que finalmente la tenencia en Villa Tranquila va a ser regularizada en su totalidad (*entrevista 4*, funcionario de nivel local, Provincia de Buenos Aires, 2010).

En los asentamientos (San Jorge y San Jerónimo), una importante proporción de vecinos son titulares de sus lotes: en San Jorge, el 64% de los vecinos son titulares del dominio mientras que en San Jerónimo ese porcentaje desciende al 49%. Esta situación refleja el hecho de que las acciones de los gobiernos locales en estas urbanizaciones —muchas veces motorizada por el reclamo de los propios habitantes— se hayan orientado fundamentalmente hacia la regularización dominial. La regularización urbanística es una tarea que descansó fundamentalmente en los propios vecinos o que aún está pendiente (como es el caso de San Jerónimo).

En la actualidad, el área de Tierras de la Municipalidad de Almirante Brown lleva adelante operativos para normalizar la situación dominial de los habitantes de San Jerónimo. Si bien se han realizado importantes avances, algunos vecinos no poseen aún el dominio legal del inmueble que habitan. Entre aquellos que aun no han podido regularizar el dominio de sus inmuebles, se observan diferentes situaciones: Por un lado, un grupo de vecinos que han visto frenado su trámite de regularización por falta de o problemas con la documentación que acredita el dominio del inmueble. Por el otro, un segundo colectivo que se encuentra ocupando espacios destinados a *espacios públicos o verdes* situación que limita las posibilidades efectivas de regularización sin que medien adecuaciones normativas, relocalizaciones o localización de nuevos terrenos a ser destinados a esos mismos fines. A pesar de estos avances, sigue siendo una tarea pendiente el mejoramiento del barrio y la realización de obras de infraestructura: en San Jerónimo la amplia mayoría de las calles son aún de tierra, salvo aquellas por las que transita el colectivo que ingresa al barrio y cuya pavimentación estuvo a cargo de la empresa de transportes. Los vecinos no cuentan ni con agua corriente ni con cloacas y el equipamiento social del barrio se encuentra deteriorado.

En San Jorge la situación parece ser diferente; sin embargo, las brechas parecen explicarse más por la acción de los vecinos que por la del gobierno local. Si bien éstos reconocen los apoyos y ayudas recibidas, no dejan de señalar que ellos mismos se han ocupado de rellenar las calles, pagar las obras de saneamiento y conexión a las redes de agua y cloacas. En este sentido, el proceso de regularización estuvo marcado por problemas en la subdivisión de los lotes, y por las condiciones del terreno ocupado. La subdivisión de los lotes fue resuelta a través de excepciones a la normativa de la Provincia de Buenos Aires y modificaciones en los usos del suelo determinados por el Municipio. Los obstáculos derivados de las características de los terrenos fueron resueltos a través de un gran esfuerzo de los ocupantes, primero, y con la ayuda del municipio luego. Las viviendas fueron en su mayoría autoconstruidas por los ocupantes. De este modo, el proceso de organización del barrio fue fundamental tanto para la toma como para la cons-

<sup>29</sup> El proyecto se completa con la instalación de centros de actividades sociales y culturales, la ampliación de los servicios de educación inicial, la apertura de un centro de apoyo escolar, de un instituto municipal de arte, etc.

<sup>30</sup> Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas, de Emergencia Habitacional, de Solidaridad Habitacional y de Construcción de Viviendas, entre otros. Una descripción extensa de los mismos puede leerse en <http://www.vivienda.gov.ar/programas.php>, consultada el 25/06/2010.

trucción de las viviendas y la provisión de infraestructura de servicios. Para ello se formó una Junta Vecinal que se incorporó a una organización de segundo grado, el Consejo de Barrios y Asentamientos de Avellaneda. Entre los habitantes había militantes sindicales con experiencia organizativa que favorecieron este proceso.

En un recorrido por el barrio, un turista poco informado nunca sabría que San Jorge se originó a partir de la toma organizada de una fracción no urbanizable de propiedad privada. Tampoco advertiría que sus vecinos realizaron un sinnúmero de transacciones inmobiliarias antes de acreditar fehacientemente el dominio de sus tierras. En los 27 años que han transcurrido desde su fundación se han borrado casi totalmente las huellas ostensibles de la informalidad urbanística. A pesar de ello, la vida cotidiana de sus habitantes convive con situaciones de irregularidad vinculadas a transacciones de compra y venta en el mercado informal y a procesos inconclusos de subdivisión de los lotes.

## 6. Conclusiones

En este trabajo desarrollamos un análisis de las políticas de regularización implementadas en las últimas décadas en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Para ello, en primer lugar, caracterizamos el desarrollo del hábitat informal en la región, vinculándolo con los diferentes momentos sociopolíticos y del proceso de urbanización. Asimismo, identificamos las formas de informalidad ligadas a las diferentes tipologías de hábitat popular; ello nos sirvió para hacer foco en nuestro objeto de estudio: las situaciones de informalidad que se desarrollan sobre tierra vacante, en general, y en villas y asentamientos, en particular.<sup>31</sup>

Posteriormente, analizamos el derrotero de las políticas de regularización en la región. En ese marco, distinguimos diferentes formas de informalidad: la informalidad urbanística, la dominial y, finalmente, la edilicia. A diferencia de lo que ocurre en otras ciudades de América Latina, en el AMBA han avanzado más fácilmente los procesos de regularización para dar respuesta a situaciones de informalidad urbanística vs aquellos orientados a la regularización dominial y/o constructiva. En este sentido, es

manifiesta la ausencia de una política de regularización de nivel nacional. Las iniciativas son muy acotadas; en la Provincia de Buenos Aires, fueron protagonizadas fundamentalmente por los municipios del Conurbano Bonaerense en estrecha articulación con el gobierno provincial. En la Ciudad de Buenos Aires, las diferentes gestiones que se sucedieron en el gobierno local han manifestado la intención de integrar, en términos urbanísticos, las villas a la ciudad y de sanear el dominio de los terrenos a favor de sus habitantes. Sin embargo, las buenas intenciones no han sido acompañadas por resultados manifiestos en ese sentido.

En la Provincia de Buenos Aires, entre los instrumentos analizados, se destacan el Decreto núm. 3.396 que define distritos de urbanización prioritaria, la ley de expropiación, la usucapión, la Ley Pierri y la Ley núm. 10.830 que rige el funcionamiento de la Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Todos estos instrumentos conviven de manera desarticulada y su implementación está condicionada por los procesos sociopolíticos. Interesa destacar, en este sentido, el conflicto latente entre la corporación notarial y la Escribanía General de Gobierno, por la implementación de políticas de titulación, masivas y gratuitas.

En la CABA, la disponibilidad de instrumentos es aun mucho más acotada, y se limita a la modificación del Código de Planeamiento Urbano para incorporar la figura del Distrito U31 —que define una norma urbanística más flexible para dar respuesta a la informalidad en las villas—. Sin embargo, su lenta y errática utilización se vio superada y desbordada por el proceso progresivo de densificación de las villas<sup>31</sup>. Tampoco hubo avances significativos respecto del traspaso del dominio de los terrenos a sus ocupantes, a pesar de que hubo múltiples programas que incluían este aspecto entre sus objetivos. En la actualidad, se están desarrollando acciones de regularización urbanística y dominial en diferentes villas de la ciudad (Villa 17, Barrio Inta, Villa 19, entre otras); sin embargo, se trata de intervenciones puntuales y acotadas que no logran dar respuesta a la problemática de la informalidad en las villas de la Ciudad.

Finalmente, desarrollamos cuatro estudios de caso en villas y asentamientos del Área Metro-

<sup>31</sup> Desde mediados de los años noventa, cuando la tierra urbana disponible en las villas comienza a agotarse y ya no es posible el desarrollo de nuevas invasiones, se inicia un progresivo proceso de densificación. Primariamente,

te, a través de la ocupación de sectores vacantes (hoyas, bordes de vías de ferrocarril, etc.) y, posteriormente, a través de la construcción en altura.

politana de Buenos Aires. Los estudios de caso nos permitieron identificar algunos clivajes que caracterizan a los procesos de regularización en el AMBA. En primer lugar, el desarrollo de estos procesos parece estar directamente afectados por la dinámica política de las jurisdicciones en las que se localizan los barrios. En algunos municipios del Conurbano, los procesos de regularización han ingresado a la agenda de gobierno en virtud del vínculo que los dirigentes locales<sup>32</sup> tienen con las poblaciones de los asentamientos. En ese marco, han logrado satisfacer demandas de los sectores populares en virtud de mantener su capital y anclaje político-territorial. En la Ciudad de Buenos Aires, en cambio, la relación de los dirigentes locales con las poblaciones de las villas ha sido errática y ha estado —salvo contadas excepciones— mediada por las estructuras político-partidarias.

En segundo lugar, las formas de ocupación y uso del suelo que definen las características de la urbanización repercuten en las posibilidades efectivas de regularización. En términos generales, los asentamientos se han desarrollado a través de la ocupación de tierra protagonizada por colectivos más o menos integrados que proceden de manera planificada. La lógica de la ciudad formal guía el proceso de ocupación en particular en aquellos aspectos vinculados con la definición del tamaño de los lotes, el trazado de calles. Las villas, por su parte, producen tramas urbanas muy irregulares. Es decir, no se trata de barrios amanzanados ni integrados a la traza urbana del resto de la ciudad, sino organizados a partir de pasillos por los cuales generalmente no pueden pasar vehículos. Su desarrollo responde a prácticas individuales y diferidas en el tiempo. Estas características permiten comprender por qué los procesos de regularización parecen avanzar más francamente en los asentamientos y complejizarse en las villas.

Finalmente, la localización de las urbanizaciones en el AMBA parece jugar también un papel relevante respecto a las posibilidades de regu-

larización. Así, en las urbanizaciones de origen informal con localizaciones más próximas a la ciudad central, los procesos de regularización avanzan con cierta facilidad en la etapa de mejoramiento barrial y amanzanamiento. Sin embargo, estos procesos se complejizan en el traspaso efectivo del dominio, y más aún, en la regularización de lo construido, especialmente por la intensidad de del uso del suelo y las progresivas subdivisiones. En cambio, las urbanizaciones de la periferia, muestran, en general, un uso del suelo menos intensivo que, en principio, hace más viable la regularización dominial. Como contrapartida, su localización hace mucho más difícil la regularización urbanística, fundamentalmente por el costo de las infraestructuras y del tendido de las redes de servicios. Los casos analizados parecen mostrar también que cuanto menor es el número de propietarios originales de los terrenos ocupados, el traspaso del dominio a sus ocupantes se simplifica.

En el Barrio Inta la regularización urbanística ha sido el logro más evidente de los diferentes programas públicos que desde los albores de la década de 1990 se propusieron intervenir en el barrio; sin embargo, todavía no existe una solución para el traspaso del dominio y la titularización de las viviendas autoconstruidas. En Villa Tranquila, el proceso de regularización se inició más recientemente —en 2004—, allí también la regularización urbanística deja ver sus efectos impulsada por las acciones del PROMEBA. La regularización dominial avanza bis a bis con la construcción de nuevas viviendas pero sigue siendo una incógnita en el caso de las viviendas autoconstruidas. En los asentamientos, San Jorge y San Jerónimo, la regularización dominial avanzó con mayor facilidad. En San Jorge, la regularización urbanística fue impulsada y desarrollada por los propios vecinos, con apoyo variable del gobierno local. En San Jerónimo si bien se avanzó en la regularización de varios de los terrenos, ésta aún no se ha completado para la totalidad del barrio.

<sup>32</sup> No es extraño que numerosos dirigentes que se han convertido en intendentes o en integrantes de los Legislativos locales hayan iniciado su carrera política en las

mismas urbanizaciones populares en las que se desarrolló parte de su historia vital.

## 7. Bibliografía

- AINSTEIN, Luis (2008): *Asimetrías urbanas. Ineficiencia e inequidad en las condiciones sociales de acceso a servicios de saneamiento y transporte en el Aglomerado Urbano de Buenos Aires*, FA-DU-ISU, Buenos Aires.
- BLAUSTEIN, Eduardo (2001): «Villas miseria», en <http://www.elortiba.org/pdf/villa-miseria-blaustein.pdf>.
- CANESTRARO, María Laura (2009): «Acerca de la fetichización de las normas: reflexiones sobre un conflicto por la apropiación del espacio urbano» en Revista Question, 24. [http://perio.unlp.edu.ar/question/numeros\\_anteriores/numero\\_anterior24/files/canestraro\\_1\\_informes\\_24primavera2009.htm](http://perio.unlp.edu.ar/question/numeros_anteriores/numero_anterior24/files/canestraro_1_informes_24primavera2009.htm)
- CHIARA, Magdalena & María Mercedes DI VIRGILIO (2008): «Conceptualizando la gestión social», en Magdalena CHIARA & María Mercedes DI VIRGILIO (org.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- CLICHEVSKY, Nora (1975): *El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares, período 1943-1973*. Tesis de Doctorado, CEUR-ITDT.
- (1999): *Políticas de regularización en la Argentina: entre la euforia y la frustración*; CONICET/UBA; Buenos Aires; mimeo.
- (2000): *Informalidad y Segregación urbana en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- (2003a): «Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires», en *CyTET*, XXXV (136-137): 347-374,
- (2003b): «Cambios en el espacio metropolitano», en LOMBARDO, J. & A. CATENAZZI, (Comps.). *La cuestión urbana en los noventa en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Instituto del Conurbano, UNGS, Buenos Aires, Argentina.
- COHRE, (2007): *Informe Argentina*, en <http://www.cohre.org>.
- CRAVINO, María Cristina (2006): *La villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. UNGS-ICO, Buenos Aires.
- DE SOTO, Hernando (1986): *El otro sendero*, Ed. El barranco, Lima.
- DI VIRGILIO, María Mercedes (2007): *Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires*. Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- DROMI, Roberto (1987): *Derecho Urbanístico Argentino*, Conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), Madrid.
- HERZER, Hilda & Pedro PIREZ (1994): *Gestión Urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina*, Hábitat-ONU, Nairobi.
- HERZER, Hilda & al. (1999): *Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Análisis comparativo de dos estudios de caso*. Informe final de investigación. Proyecto UBACyT CS032, programación 1995-1997. Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.
- (2008): «¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas», en HERZER, Hilda & al. (Org) *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- MENNA-BARRETO SILVA, H. (2002): «Sao Paulo: El acceso a la propiedad a cualquier precio», en F. DUREAU & al. (coords.); *Metrópolis en movimiento. Una comparación internacional*. IRD/ Alfaomega. Bogotá.
- OSZLAK, Oscar (1991): *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, CEDES/ Humanitas, Buenos Aires
- RODRÍGUEZ, María Carla & al. (2007): *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires*, Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.
- TORRES, Horacio (1993): «Diagnóstico socioterritorial de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires y su contexto metropolitano». *Publicaciones PUA* n.º. 1 Consejo del Plan Urbano Ambiental, Secretaría de Planeamiento Urbano, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- (2001): «Cambios socioterritoriales recientes en Buenos Aires durante la década de 1990» en *Revista EURE, Revista de Estudios Urbano y Regionales*, 2(8). Santiago de Chile.

## Siglas

- AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires.  
 CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.  
 CPU: Código de Planeamiento Urbano.  
 DUP: Distritos de Urbanización Prioritaria.  
 PSH: Producción Social del Hábitat.



# Planificación y práctica urbana en la ciudad de Ponferrada: el PGOU 2007

José Luis ALONSO SANTOS

Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional. Departamento de Geografía.  
Universidad de Salamanca

**RESUMEN:** La práctica urbana en la ciudad de Ponferrada adquiere en los últimos lustros elevadas cotas de conflictividad entre las fuerzas políticas presentes en la Corporación Municipal, tensiones que se manifestarán también en las instituciones locales de representación social. La toma unilateral de decisiones llevará a la sustracción a la Corporación de relevantes medidas y proyectos de la actividad urbana a través de Pongesur, empresa municipal de promoción de suelo, pero también abre la vía a la «judicialización» de la práctica urbana local y explica que el PGOU 2007 nazca lastrado por la viciada toma de decisiones.

**DESCRIPTORES:** Planificación urbana. Geografía urbana. Urbanismo. Política urbanística. Urbanismo.

## 1. La necesidad de la revisión del PGOU: cambios normativos y adaptación de la planificación

El marco normativo de la práctica urbana en Ponferrada ha sido desde su implantación en la agenda municipal (Plan General de Ordenación Urbana —PGOU— de 1964 adaptado a la Ley del Suelo de 1956) motivo de no pocas polémicas entre intereses ciudadanos y corporación, entre distintas «sensibilidades» de los miembros de la corporación franquista y, por supuesto, en la era democrática, entre las distintas fuerzas políticas

presentes en el Ayuntamiento así como con diferentes grupos sociales y profesionales locales. La densa y compleja documentación, el marcado tecnicismo cuando no la farragosa presentación, así como el oscurantismo informativo, han contribuido a mantener alejados de la comprensión de los planes generales del municipio a los más de los ciudadanos. Lejos queda, tanto ayer como hoy, la participación activa de los colectivos sociales y profesionales locales en la concepción, análisis y diseño de las propuestas de desarrollo urbano como requiere, en palabras de FERNÁNDEZ GÜELL (2007) la planificación estratégica. Superada la dictadura franquista, la participación ciudadana

Recibido: 12.11.2009; Revisado: 20.02.2010  
e-mail jalonso@usal.es

El autor agradece a los evaluadores anónimos sus críticas y sugerencias para la mejora del artículo.

seguirá siendo asignatura menor y, en la práctica, los tres PGOU (1977, 1989 y 2007) que han regulado la actividad urbana, fueron aprobados sin consenso entre las fuerzas políticas municipales. La producción del espacio urbano, sus usos y regulación, ha sido y aún lo es, uno de los campos de mayor confrontación entre las fuerzas políticas locales.

Desde la entrada en vigor del PGOU-1989, el marco regulador de la planificación urbana en nuestro país ha estado sometido a numerosos cambios pues desde que en 1992 se promulgara el Texto Refundido Estatal de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, se han producido al menos seis cambios -más otros dos por la vía de legislación negativa- que, señala el preámbulo de la Ley del Suelo 2007<sup>1</sup>, infunden incertidumbre normativa en todo el territorio nacional pues las comunidades autónomas han de adaptar a tales cambios sus respectivas leyes. La Ley de Urbanismo de Castilla y León (Ley 5/1999 de 8 de abril) y su Reglamento (Decreto 22/2004 de 29 de enero) establece en su disposición transitoria primera, la necesidad de adaptación de la normativa urbanística vigente en un periodo no superior a cuatro años para todos los municipios de CyL con población superior a 20.000 habitantes, entre los que se cuenta el de Ponferrada. El PGOU-2007 de Ponferrada responde con varios años de retraso a esta exigencia legal. En paralelo a los vaivenes legales, en la última década asistimos al escandaloso desbordamiento de sus normas de calificación de suelo mientras la especulación inmobiliaria y las prácticas ilícitas de las administraciones públicas locales se multiplican por el territorio nacional a pesar de las constantes advertencias de numerosos especialistas (urbanistas, arquitectos, juristas, geógrafos, economistas) tanto desde los medios de comunicación<sup>2</sup> como en revistas especializadas (GARCÍA BELLIDO 2004, 2005a y 2005b; BURRIEL, 2009a y 2009b:27), y congresos (BURRIEL, 2008) denunciando la permisividad normativa e incluso la connivencia de las instituciones que por Ley deben velar por el interés general. La práctica urbana de Ponferrada con sus singularidades específicas —sus excesos son más en «vertical» o volumen de aprovechamiento que en horizontal o expansión física— no defrauda, como veremos, a este modelo de antiurbanismo reciente.

<sup>1</sup> Ley 8/2007 del suelo, BOE 128, del 29/5/2007.

<sup>2</sup> En la prensa de ámbito nacional es frecuente la inserción de artículos críticos con el desbarajuste urbanístico y la exagerada producción de vivienda que se ha instalado en el país durante la última década. En un medio como *EL PAÍS* encontramos firmas relevantes en la materia desde

## 2. Los antecedentes: el PGOU de 1989 y la práctica urbana durante su vigencia

### 2.1. El PGOU-1989: objetivos y propuestas

Su elaboración será muy lenta (primera información pública en 1985) y el afán de redimensionar a la baja los objetivos del Plan-1977 domina todo el texto. Sus propuestas fundamentales pasan, en primer lugar, por poner de manifiesto la inviabilidad de buena parte de los objetivos marcados por su antecesor y, por tanto, justifican su reformulación a la baja; en segundo lugar, y en nombre de la austeridad presupuestaria, renuncia a fijar nuevos objetivos relevantes para la ciudad; en tercer lugar, no formula un desarrollo integrador en la malla urbana de la ciudad de los vastos terrenos de Minerero Siderúrgica de Ponferrada (MSP).

Frente a la desmesurada calificación de suelo del Plan-1977 (previsión de crecimiento hasta 148.000 habitantes para 1992/93), el Plan-1989 establece para el horizonte de 1996 una población de unos 60.000 habitantes, cifra muy próxima a los 61.575 que arroja el Padrón en esa fecha para todo el municipio. Atinada revisión a la baja del crecimiento humano que contrasta con las pobres metas fijadas para el resto de los objetivos, que se resumen en:

#### 2.1.1. Desarrollo de suelo y promoción de vivienda

El documento Información Urbanística revela, y así se recoge en el texto final (p. 46), que el suelo urbano existente tiene capacidad suficiente para absorber el incremento humano previsible durante la vigencia del Plan. En efecto, le asignan capacidad para unas 7.300 nuevas viviendas y evalúan en otras 2.700 las existentes vacías (estiman habitables apenas 810 —30%—). Pese a los datos, proponen la construcción de otras 4.000 viviendas en espacios a desarrollar (ampliación de suelo urbano y/o urbanizable). Su reparto por tipo de suelo es la siguiente:

campos diversos como juristas: MARTÍN PALLÍN (2006), economistas: NOGUEIRA (2005) y RODRÍGUEZ LÓPEZ (2008), geógrafos: ROMERO (2005) y en mayor grado arquitectos/urbanistas: como DE TERÁN (2009); FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ (2006; 2007; y 2008); MANGADA (2007) y ESTÉVEZ (2007).

- Entre las 32 Unidad de Actuación (UA), 10 de las situadas en suelo urbano (ver localización en FIG. 1) tienen capacidad para 1.946 viviendas. Sobre varias de ellas, se construirían las 900 pactadas en terrenos de MSP así como el Centro Comercial Pryca (hoy Carrefour).
- En suelo urbanizable programado (sectores PP1 y PP2, ambos en la Parte Alta de la ciudad) se proyectan otras 903 viviendas.
- «El resto hasta 4.000 ocuparía áreas dispersas en la periferia del suelo urbano».

En los años siguientes, los hechos demostrarán que el suelo urbanizable no programado será el gran protagonista de la práctica urbana local (FIG. 1). El Plan establece siete programas de actuación urbanística (PAU) para su hipotético desarrollo: 4 residenciales, 2 de uso mixto resi-

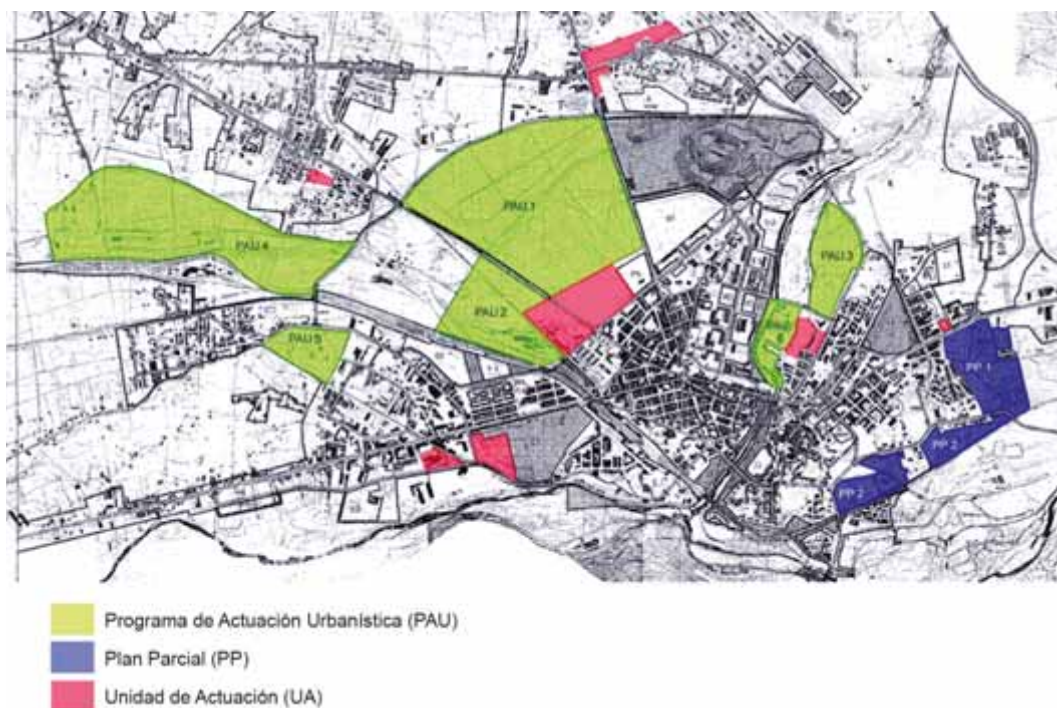


FIG. 1/ **Plan General de Ordenación Urbana de Ponferrada (1989)**

Fuente: Elaborado sobre plano del PGOU 1989.

dencia/industria y uno industrial (FIG. 2). Los terrenos de MSP son los grandes protagonistas con una superficie conjunta de 1.387.400 m<sup>2</sup> (PAUs 1, 2 y 4).

### 2.1.2. *Cohesión interna del espacio habitado*

Los redactores del PGOU perciben con nitidez la marginación que sufren los barrios así como la grave degradación que aqueja al Casco Histórico. El texto denuncia de los **barrios** las inadecuadas infraestructuras de acceso y su mal estado de conservación. Lo que unido a sus carencias en dotación de servicios públicos y comerciales explica la pérdida de vitalidad hu-

FIG. 2/ **Programas de actuación urbanística**

PAU	Superficie total (m <sup>2</sup> )	Usos
PAU-1	706.900	Residencial/Industrial
PAU-2	184.500	Residencial/Industrial
PAU-3	110.000	Residencial
PAU-4	495.000	Industrial
PAU-5	75.000	Residencial
PAU-6	55.900	Residencial
PAU-7	44.250	Residencial
<b>Total</b>	<b>1.671.550</b>	

Fuente: PGOU 1989.

mana ya que, se dice, todo ello se traduce en el deseo de abandonarlos por parte de sus moradores. Frente a esta valoración de la situación de los barrios, el texto afirma que la tendencia no se alterará en los próximos años ya que «*es utópico cambiar esa dinámica pasada*» (cita textual). En efecto, las actuaciones propuestas no hacen énfasis en la superación de las múltiples deficiencias y la práctica urbana municipal posterior reafirmará el desinterés por la periferia. La evolución demográfica de los barrios será de débil crecimiento cuando no de regresión.

Respecto del grave deterioro estructural del **Casco Histórico** el Plan no formula actuaciones especiales inmediatas sino que avanza la urgencia de elaborar un Plan Especial de protección. Pasarán más de diez años hasta que sea realidad el plan de actuación sobre el Casco Histórico.

### 2.1.3. *Red viaria básica y accesibilidad entre las partes del casco urbano y con los barrios*

Es en la red viaria básica donde la renuncia a los objetivos del Plan-1977 se hace más grave ya que la necesidad de desarrollo y mejora de comunicación y movilidad intraurbana era muy elevada. Es un tema que el Plan debió afrontar con más decisión pues su adecuado planteamiento y desarrollo o no, entraña la superación o pervivencia de la marginación que han sufrido los barrios de Ponferrada además de ser el nudo gordiano que explica la mala circulación rodada que soporta la ciudad.

El Plan opta por una red básica de mínimos, a partir del viario preexistente e intraurbano (se ciñe bastante al trazado del anillo de ronda interior del PGOU-1977, salvo en su tramo Oeste). En la Parte Alta de la ciudad se apoya en la mal llamada avd. del Castillo que supone la ruptura de la trama del Casco Histórico para orientar el tráfico hacia el puente García Ojeda y conduce a la Plaza Luis del Olmo en la Puebla Sur. Desde donde se prolonga al Sur, salvando la línea férrea por debajo, hacia la barriada del Bosque y discurre hacia Flores del Sil sobre el antiguo cauce de la Presa de La Martina, entroncando en la avd. Portugal, al Oeste, con la avd. La Cemba. La ronda Norte, debería unir con un nuevo puente sobre el Sil (a la altura y aguas arriba de la vieja térmica de MSP) las partes alta y baja de la ciudad sirviendo también para:

1. a través de la avd. de la Libertad y su prolongación en terrenos de MSP, saltar la línea férrea facilitando la comunicación con el barrio de Flores del Sil;
2. servir de entronque de una nueva vía de comunicación «interbarrios», que debería discurrir entre los terrenos de MSP y los barrios de Canal y Cuatrovientos para salvar la línea de Renfe por debajo y conectar, al Oeste, con la Avenida La Cemba (cerrando la ronda), entre los barrios de La Placa y Flores del Sil.

La propuesta implica que el tráfico seguirá discurriendo por el interior del casco urbano así como anuncia que la comunicación de éste con los barrios mantendrá limitaciones importantes y que la de éstos entre sí no se resolverá satisfactoriamente. En suma, el Plan no ofrece una estrategia plausible de red viaria orientada a la articulación coherente del centro con sus barrios integrando el factor barrera de los terrenos de MSP. Se completa la propuesta para mejorar la circulación y la accesibilidad en el centro urbano con medidas como hacer de la Avd. Pérez Colino un bulevard peatonal con parking subterráneo más otros tres aparcamientos públicos en superficie a localizar en Santas Martas (parte alta de la ciudad) y en el Polígono de las Huertas.

### 2.1.4. *Otras dotaciones y equipamientos*

El déficit arrastrado por Ponferrada en equipamientos cuando no la falta de los mismos en sus barrios, es evaluado en el 75 por ciento sobre el hipotético oficial en cuanto a espacios verdes y, respecto a la dotación comercial de los barrios, estima totalmente inadecuada la existente. Asimismo, enumera las carencias que presentan los servicios de guarderías, atención a ancianos, inserción social o centros socioculturales. Las dotaciones existentes de espacios deportivos y de recreo aparecen también con carencias e instalaciones inadecuadas. En suma, aunque con necesidad de espacio físico muy dispar, se trata siempre de funciones que requieren disponibilidad amplia de suelo municipal. Por ello, los acuerdos ayuntamiento/MSP llegaban en un momento muy oportuno. Temas relevantes bien de carácter ambiental y ecológico (Plan Integral del Sil) o de acondicionamiento de infraestructuras como el tratamiento de las aguas residuales o la dotación de suelo industrial, el Plan los deja muy abiertos, sin propuestas concretas.

## 2.2. Los acuerdos Ayuntamiento/ MSP

Los vastos terrenos que desde 1918 MSP tenía en la ciudad son incorporados por el PGOU-1989 a la ciudad lo que supondrá un hito histórico para el urbanismo local. Su estratégica posición en la trama urbana junto a su elevada cantidad, han sido objeto de atención para todos aquellos que se han interesado por el crecimiento y el ordenamiento urbanístico de Ponferrada (ALONSO 1997, 2004, 2009, ALONSO & RELEA, 2002, RELEA, 2008, URIARTE, 1997). Lógicamente, su incorporación a la trama urbana y los usos asignados a las diferentes parcelas una vez asumido su desarrollo urbano es perfectamente conocida permitiéndonos reparar aquí tan solo en los aspectos más relevantes para comprender la gestión de su desarrollo.

Los acuerdos empresa/Ayuntamiento presentados por su inspirador, el regidor local que los firmó C. López Gavela (1997), se reflejarán en el plan en términos de:

- a) Reversión a la ciudad de unos 363.000 m<sup>2</sup> sobre los que paliar las múltiples carencias en equipamientos y para las que el Plan establece, en función de los usos de destino, las necesarias reservas de suelo.
- b) Otro tipo de instalaciones como la Estación de Autobuses, o la terminal de camiones deben su emplazamiento al talante negociador de ambas partes en años anteriores.
- c) En contrapartida, a la empresa se le califica terrenos como suelo urbano sobre los que construir 900 viviendas a través de varias Unidades de Actuación Urbanística.
- d) Se califica de suelo urbano no programado una amplia superficie sobre la que se proyecta tres PAU.
- e) La polémica Montaña de Carbón, con superficie de 325.092 m<sup>2</sup>, deberá ser cedida a la ciudad en el plazo de 10 años una vez restaurada por la empresa.

## 2.3. La práctica urbana durante la vigencia del PGOU-1989: improvisación frente a planificación. La fragua de los conflictos urbanísticos

El Plan estará desde un principio muy mediado en su desarrollo por las pugnas para el control y promoción de los terrenos urbaniza-

bles de MSP y, en concreto, los PAU 1 y 2, con una superficie conjunta de 1.365.000 m<sup>2</sup>. La elevada potencialidad de vivienda que albergan en lugares centrales, accesibles y sobre los que se teje una aureola de calidad urbanística —funcional y residencial— los convierte en referente de quienes están dispuestos a pagar muy caro su lugar de residencia en sus distintas formas: vivienda en bloque o unifamiliar tanto individual como adosada/pareada.

En paralelo al proceso de incorporación al suelo urbano de esta gran cantidad de suelo urbanizable no programado, el suelo urbano existente, con capacidad para hacer frente a la demanda potencial de vivienda, ampliará su oferta de edificabilidad a través de varias modificaciones puntuales (BO CyL del 21/10/1998) que atienden bien al aumento de aprovechamientos (por ejemplo, en la Avd. de Portugal, en su prolongación hacia La Martina) bien por recalificación de terrenos de RENFE (260 viviendas en bloque), bien para su incorporación como espacios verdes de la ciudad (29.726 m<sup>2</sup> ganados al cauce del Sil al Sur de la ciudad). Más reciente es el aumento de edificabilidad de la parcela del Cuartel de la Guardia Civil para revalorizar su precio de venta y la reordenación del caserío marginal de la Calleja del Río y aledaños con notable incremento de la capacidad residencial.

### 2.3.1. La promoción de suelo: PAU 1 y 2

La toma de posiciones sobre los terrenos de MSP comienzan en el mismo momento en que el Plan oficializa su calificación como urbanizables. En el mismo 1989, MSP vende los terrenos de los PAU 1 y 2 a las sociedades *Mall e Inmobiliaria Minero, S.A.* (IMSA). En los años siguientes, se desarrollan el Parque Industrial del Bierzo (PIB) sobre los 280.000 m<sup>2</sup> de la UA-27 y el Plan Parcial 3 (PP3) en los terrenos del PAU-2, recalificado en 1990 de urbanizable no programado a programado.

Muy distinto será el devenir de los terrenos del PAU-1. En un primer momento, en 1989, *Mall Ponferrada* enajena 5,8 Has. (UA-13 del Plan) sobre las que se construye la superficie comercial de Pryca por un lado y por otro, 380 viviendas en 4 bloques (son parte de las 900 pactadas con el Ayuntamiento en 1987). En cambio, no prospera el intento de recalificar a suelo urbanizable programado los 714.000 m<sup>2</sup> del PAU-1. Lo que desemboca en el embargo

de la parcela por Caja España, que ofrecía en 1994 a la Corporación Municipal socialista la cesión del 90% de la parcela a cambio de la construcción de unas 4.500 viviendas. Se frustra la operación por la negativa de los partidos de la oposición y diversos colectivos sociales de la ciudad. La macroparcela será finalmente comprada por el propio Ayuntamiento (3.600 millones de pesetas). La Corporación presidida por el partido Popular, logra de la Junta de CYL en 2000, la transformación en suelo urbanizable delimitado a través de una modificación puntual más del PGOU. En 2001 crea la empresa *Ponferrada Gestión Urbanística, S.A.* (Pongesur), presidida por el alcalde, a la que se encarga la gestión del Plan Parcial (2002) con capacidad para 4.948 viviendas, casi todas en bloque y en su totalidad de promoción privada. Pongesur, por el sistema de subasta, comenzaba de inmediato la venta de parcelas a la vez que desarrolla la infraestructura urbanística. Todo ello envuelto en la polémica y la oposición de fuerzas políticas y sociales de la ciudad.

La accidentada evolución de los PAU de MSP tendrá la virtud de hipotecar el desarrollo tanto del suelo urbano en la periferia de la ciudad y en sus barrios como de los terrenos de suelo urbanizable programado (PP1 y PP2) así como los otros PAU residenciales.

### 2.3.2. *Promoción y demanda de vivienda*

Una simple ponderación de la producción de vivienda en Ponferrada en el horizonte de vigencia del Plan y el ritmo de crecimiento humano de la ciudad y su municipio (FIG. 3), revelan que no existen presiones reales sobre el suelo que justifiquen la gran rapidez con que se ha buscado el desarrollo urbanístico de los PAU sobre terrenos de MSP.

Con crecimiento real de 1.550 personas en el periodo intercensal 1991-2001 o 155 perso-

nas/año, la demanda potencial de vivienda oscila entre 51,6 y 62 viviendas/año (según tomemos 3 o 2,5 personas/viv.). Ciertamente el aumento de población será mucho más intenso de 2001 a 2007, intervalo en el que la ciudad gana 3.915 habitantes, con media anual de 652,5 personas y una demanda potencial de viviendas/año de 217,5 a 261. Muy lejos, en todo caso, de las cifras de nueva vivienda generada: de 1992 a 1995 se construyen 1.690 viviendas o 422,5 por año; de 1996 a 2000 fueron 4.415 las viviendas nuevas con media anual de 883; y en 2001-2006 se intensifica la construcción hasta 8.410 viviendas con media anual de 1.401,6. En consonancia con el mercado nacional (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2008a) el año 2006 marca el record histórico de nueva vivienda, con licencia visada para 1.909. La reducción será drástica en 2007 (851 viv.), se acentúa en 2008 (603 viv.) y la parálisis preside 2009 con sólo 75 viviendas visadas<sup>3</sup>. Cifras que alinean la producción local de ladrillo en el ciclo explosivo del sector y su bacatazo final (BURRIEL, 2008; RODRÍGUEZ-LÓPEZ: 2009), tal vez, con más intensa contracción en la crisis.

Hemos asistido durante el último lustro de vigencia del PGOU-1989 y en línea con lo que sucede en el conjunto del país (NOGUEIRA: 2005; EL PAIS, 2006; RODRÍGUEZ-LÓPEZ, 2008b), a un espectacular boom de la construcción en la ciudad («burbuja inmobiliaria») que poco tiene que ver con la necesidad real de vivienda. Lo paradójico no será únicamente el fuerte desfase que se produce entre el mercado cuya demanda parece absorber todo y la demanda real de nueva vivienda sino que lleva aparejada la grave connotación, espontánea o inducida, de una marcada diferenciación de la valoración social del espacio habitado, con la distinción de calidad para los terrenos de MSP y, de forma más general, del casco urbano de la Puebla o el eje de la Plaza del Ayuntamiento al Parque del Plantío, en la Parte Alta, en detrimento del resto del casco urbano y de los barrios.

### 2.3.3. *Red viaria básica y accesibilidad en el casco urbano y con los barrios*

Durante los 18 años de vigencia del PGOU-1989 Ponferrada no subsana sus problemas de circulación urbana ni de accesibilidad interbarrios y de éstos con el centro urbano. Sí

FIG. 3/ **Evolución de la población del municipio de Ponferrada**

	1991	2001	2007
Núcleo urbano y sus barrios	51.281	52.831	56.746
Núcleos rurales	8.667	9.344	9.601
Municipio	59.948	62.175	66.347

Fuente: INE y Caja España para 2007.

<sup>3</sup> Ayuntamiento de Ponferrada. Concejalía de Urbanismo

serán superados importantes «cuellos de botella» que lastraban la comunicación en zonas concretas. Son los casos del entronque de la avd. del Castillo con la avd. España (UA-9) o la culminación del boulevard Pérez Colino de unión entre las plazas Lazúrtegui y Luis del Olmo, en la Puebla. También es relevante la transformación del cauce abierto de la presa de La Martina a su paso por Flores del Sil en una nueva vía de comunicación y cohesión espacial del barrio. En otros casos, como el puente de los Faraones sobre el Sil (es una propuesta del PGOU-77), entre el barrio de los Judíos y el Polígono de las Huertas, no tendrá inserción eficaz en el viario básico de la zona o se altera el sentido de la propuesta del Plan-1989 como en el caso del boulevard Pérez Colino, de un espacio de oxigenación de la abigarrada morfología urbana de la Puebla, abierto y peatonal, orientado a la revitalización de la vida social a soportar un parking subterráneo y el tráfico en superficie. Todo ello habla de improvisación más que de planificación y revela falta de visión de conjunto en la ejecución de importantes proyectos de la ciudad.

Lamentable es que la ronda de circunvalación no se haya completado. Tan sólo algunas realizaciones y no siempre acertadas como dirigir el tráfico hacia el puente García Ojeda al Sur del Casco Histórico rompiendo la trama tradicional desde la calle Cruz de Miranda hasta los accesos al Castillo templario. Por otro lado, no se han desarrollado aspectos sustantivos como:

- a) Realizada la unión de la Plaza Luís del Olmo con la hipotética ronda Sur, en Navaliagos, no se desarrolla en tiempo y forma el viario de la ronda hacia el Oeste, en paralelo al cauce del río, hasta Flores del Sil.
- b) En la Ronda Norte, el puente de reciente construcción sobre el Sil, a la altura de la antigua térmica de MSP, une por fin a Ponferrada alta y baja pero carece de continuidad en los terrenos de MSP, en la zona del Toralín, quebrando, de nuevo, la condición de ronda de circunvalación hacia el Oeste que pretendía el Plan.
- c) Más al Oeste, en el límite del PIB con Cuatrocientos, la vía de comunicación con los barrios de La Placa y Flores del Sil, bajo el ferrocarril, de un sólo carril en cada sentido, limita su pretendida función de vía de ronda además de no prolongarse en los terrenos de Flores del Sil.
- d) Propuestas del Plan como la unión de la avd. de la Libertad con la zona del Temple y de Flores del Sil sobre la línea férrea de Renfe han sido descartadas sin explicación.

En suma, Ponferrada sigue sin red viaria capaz de descongestionar el tráfico en el centro de la ciudad por lo que perviven serios problemas de circulación. La céntrica plaza Lazúrtegui sigue siendo el gran distribuidor del tráfico y los puentes Cubelos y García Ojeda sobre el Sil o el del Temple sobre el ferrocarril, soportan exagerada densidad de tráfico. Ni el Plan Municipal de Circulación ensayado desde 1997, ni la política de aparcamientos seguida, resuelven la movilidad de vehículos en la ciudad<sup>4</sup>. La política de aparcamientos ha ignorado las propuestas del PGOU-89: no se ejecutan los tres fijados en superficie y los subterráneos se localizan en el corazón del área funcional central: boulevard Pérez Colino, Plaza del Ayuntamiento y avd. Compostilla. Emplazamientos de concepción centrípeta del tráfico que descansa sobre la errónea creencia que identifica la accesibilidad a los lugares centrales con la presencia masiva del coche privado.

#### 2.3.4. El tratamiento del Casco Histórico y el PEPCHA

Asentado sobre el promontorio granítico que forma el interfluvio de los ríos Sil y Boeza, fue hasta 1950 centro funcional y residencial de Ponferrada. Desde entonces su declive es constante e intenso y entraña su vaciado humano y de negocios. La total desidia y abandono municipal de su patrimonio arquitectónico propicia la desaparición de numerosos edificios y símbolos emblemáticos del patrimonio heredado, en gran medida barroco. La que fuera primigenia plaza mayor de la ciudad, la de la Encina, es irrecuperable por la entidad de los edificios desaparecidos hasta los años noventa de la pasada centuria. La plaza barroca del Ayuntamiento ha sufrido mutilaciones que degradan irremisiblemente el conjunto arquitectónico así como el parking subterráneo que alberga contraviene el PGOU-1989 vigente al construirse que proponía recuperar su función de relación y convivencia ciudadana alejando el tráfico de la misma.

Al redactarse el PGOU-1989, la fuerte degradación ambiental y social reclama una terapia drástica y urgente. Por ello, la propuesta de un plan específico para el área parece muy razonable aunque debió ir imbuida del principio de urgencia como se ha indicado reiteradamente sin

<sup>4</sup> El PGOU-89 adelanta una cifra superior a 35.000 vehículos diarios circulando por los puentes sobre el Sil. En el horizonte de vigencia del Plan su estimación era de aumento a más de 45.000.

éxito<sup>5</sup>. No será así ya que sólo en 2000 se aprueba el Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico Artístico (PEPCHA). Plan que se presenta ambicioso en sus objetivos pues engloba una superficie de 30 ha con tipologías constructivas muy diferentes lo que puede explicar en parte su flexibilidad (permisividad) con la renovación del caserío frente a la rehabilitación. Ampara a más de seiscientos edificios catalogados y clasificados en tres grupos diferentes en función del grado de protección a observar: una minoría son monumentos con protección integral; un segundo grupo lo integran edificios nobles o singulares mientras el resto soporta una laxa exigencia en su rehabilitación. La puesta en práctica de un Plan de Color para el Casco Histórico es un complemento al PEPCHA que busca inducir en las fachadas unas pautas de estética visual armónicas y de calidad no siempre fáciles de comprender.

El PEPCHA es una figura que el Plan-2007 asume como propia en su integridad. Alguno de sus objetivos como la peatonalización de los espacios más nobles del recinto histórico encuentra serias resistencias entre los residentes y comerciantes. En la práctica, sólo las inmediaciones del Castillo —en el que por fin se han realizado importantes obras de restauración— con la calle Gil y Carrasco, se han sustraído al tráfico rodado. No obstante, la recuperación de la vida económica y social del Casco Histórico se va haciendo realidad con el incremento de las actividades de hostelería, tiendas de productos típicos de la gastronomía berciana y de recuerdos orientados al turista así como se evidencia la recuperación del caserío y, en general, la estética y la imagen de la zona.

### 3. EL PGOU-2007

#### 3.1. Justificación de la planificación

Son varias las razones que se pueden argumentar para la revisión del PGOU-1989. La primera e imprescindible es la adaptación de la normativa urbana local a la Ley de Urbanismo de CyL (1999) y su Reglamento (2004) ya que introducen, respecto a la legislación anterior, cambios relevantes de contenido y otros de concepto. Así el municipio con una extensión de 285,6 km<sup>2</sup>, alta presencia de terrenos rústicos, 30 núcleos rurales con 9.601 residentes (2007) y relevante presencia de poblamiento disperso semiurbano, enclaves,

etc., encuentra en las ocho categorías de suelo rústico que establece la LUCyL (art. 16) un cambio relevante a observar. Por otro lado, la acumulación de sentencias contrarias a decisiones municipales de gran relevancia urbanística son confiadas por la autoridad municipal, para regularizarse, a su incorporación plena por la nueva figura de planeamiento. Razón no desdeñable será incorporar a Ponferrada al club de municipios españoles con calificación desmedida de suelo justificado con irreales —por exagerados— índices de crecimiento humano, proceder bien estudiado por BURRIEL (2009a y b) para la comunidad valenciana y sus municipios.

#### 3.2. Los objetivos de la planificación en sus capítulos fundamentales

Razón relevante del considerable aumento de suelo urbano calificado es la asunción por la Revisión de todo lo realizado durante la vigencia del Plan-1989, destacando la incorporación de las numerosas modificaciones puntuales, de gran calado espacial, realizadas por el Ayuntamiento y que se concretan básicamente en los PAU 1 y 2, la Montaña de Carbón y el Polígono Industrial de la Llanada. La naturaleza y cantidad de los distintos tipos de suelo se sintetizan en la FIG. 4.

La elevada dotación de suelo pivota, como suele ser común, sobre unas previsiones potenciales de demanda de nueva vivienda derivadas de un cálculo de crecimiento humano desproporcionado ya que se adelanta la cifra de 123.000 personas los residentes a satisfacer (Memoria Vinculante: 42). En la práctica se propone duplicar la población local en el horizonte de la vigencia del Plan.

La persistencia de vacíos o discontinuos urbanos entre el casco urbano y los barrios, entre éstos y en la periferia de los mismos donde hay amplia presencia de hábitat ru-rurbano y disperso, en su mayoría espontáneo y fuera de ordenación, han sido aspectos que la Revisión estudia en detalle y avanza propuestas de actuación tendentes a la integración en el continuo urbano («cosido» de espacios) o a encauzar, en parte al menos, el desorden existente. A tal fin, se realiza una generosa ampliación del espacio consolidado en la periferia así como se califican amplias áreas de suelo urbano no consolidado. Pese a ello, pervive un amplio espacio ru-rurbano en parte definido como

<sup>5</sup> Véase al respecto: ALONSO, 1997; ALONSO & RELEA, 2002 y TOMÉ, 2002.

FIG. 4/ Clasificación de suelo municipal (Ha)

	Ciudad	Núcleos rurales	Total
Urbano consolidado	1.562,6	101,0	
Urbano no consolidado	139,3		1.803,0
Urbanizable delimitado	302,4		
Urbanizable no delimitado	259,3		561,7
Rústico común			2.728,2
Rústico con protección			23.472,3

suelo urbanizable delimitado aunque seguirá existiendo un vasto espacio rural claramente impactado por la vivienda individual espontánea conviviendo en confusa mixtura con actividades agrícolas de huerta donde el Plan adelanta imprecisas medidas de actuación.

Las características y naturaleza de los tipos de suelo definidos en el Plan así como su localización en el espacio (FIG. 5) se ofrecen a continuación.

### 3.3. Clasificación del suelo según tipologías

Ateniéndose a la norma reguladora el Plan clasifica **Suelo Urbano Consolidado** sobre 1.563 ha lo que representa un aumento notable res-

pecto del contemplado en el Plan-1989. La razón fundamental deriva de la conjunción, por un lado, del fuerte desarrollo de terreno urbanizable no programado a través de modificaciones puntuales al Plan-1989 y, por otro lado, a la estrategia de los redactores del Plan de asumir como urbano todo espacio que disponga de las infraestructuras físicas básicas —incluso en situación irregular— en la periferia urbana, criterio extensible a núcleos rurales como Fuentes Nuevas, Dehesas o Columbrianos. El suelo urbano y, en concreto, las partes centrales del mismo aparecen marcadas por elevadas densidades de ocupación residencial, con espacios congestionados e incluso con densidades de viv./ha próximas a la saturación o saturadas, superando las 100 viv./ha como sucede en la zona del Campo de la Cruz o en el área central de la Puebla. El **Suelo**



FIG. 5/ Tipología de suelo calificado. PGOU 2007

Fuente: PGOU 2007.

**Urbano No Consolidado**, se corresponde en parte con Unidades de Ejecución del Plan-1989 no desarrolladas, complementadas con nuevos espacios de borde y cierto grado de edificación pero necesitadas de reordenación y urbanización. Se explica así su presencia más intensa en los bordes externos de los Barrios de Flores del Sil, Cuatrovientos o Compostilla pero también en el entorno Puente Boeza. Son sectores que en su desarrollo además de dotarse de estructura urbana ofrecen la oportunidad de equipar a la zona con espacios libres públicos y dotacionales. El Plan presenta 33 sectores de suelo urbano no consolidado (SUNC) que deberán desarrollarse a través de las correspondientes Unidades de Actuación si bien el Plan adelanta la Ordenación Detallada en tres: el 8 el 11 y el 12. Asimismo, se propone la redacción de un Plan Espacial de Reforma Interior (PERI) para el sector liberado por el traslado del centro comercial CARREFOUR. En total, los 33 sectores suman 146,9 ha con potencial de viviendas entre 5.979 máximo y 4.734 mínimo<sup>6</sup>. Siete de los sectores son rurales (Fuentes Nuevas, Columbrianos y San Andrés de Montejos).

**El Suelo Urbanizable Delimitado** (denominación que sustituye al suelo urbanizable programado del Plan-1989) se localiza siempre en lugares contiguos al urbano como lógica de continuidad futura del espacio consolidado. Son 24 sectores (200,6 has en conjunto) de los que cinco se localizan en núcleos rurales y cuatro no son residenciales (56,3 has). Los 20 sectores residenciales ocupan 144,2 ha con potencial de viviendas entre 8.353 máximo y 6.696 mínimo<sup>7</sup>. La reserva de **suelo urbanizable** que es el suelo **no delimitado** difiere en localización y superficie del no programado en el Plan-1989 aunque también se repiten espacios<sup>8</sup>. El Plan delimita tres áreas —una menor y residencial en término de Bárcena— y dos muy amplias en la periferia urbana con vocación de usos muy distintos e inciertos por la lejanía en el tiempo en que pueden o no tomarse las decisiones sobre su desarrollo. Son generosas reservas estratégicas de suelo cuyas expectativas pueden o no cuajar durante la vigencia del Plan.

Al Oeste de la ciudad y de la Terminal de Mercancías, sobre el corredor ferroviario al Sur y hasta la antigua carretera de Orense por el Oeste, se dibuja una gran superficie (126,75

ha) en parte con vocación industrial —Parque Tecnológico de la Energía—, en parte para posibles equipamientos como el Centro Logístico (Red CYLOG de CyL) así como opción de demandas vinculadas a la llegada del tren de alta velocidad. Contiguo hacia la Estación de Dehesas se añade una segunda zona de reserva industrial de 104,4 Ha.

Al Este de Ponferrada, sobre terrenos rústicos desde la Avd. de Astorga y hasta la línea férrea por el Sur, se reservan 10,51 ha para usos comerciales y de servicios privados «suficiente para la posible implantación futura de un gran centro comercial». Más al Sur de la línea férrea y hasta las márgenes del río Boeza con la carretera a Molinaseca como eje vertebrador, se delimita una reserva de 17,57 ha con pretendida vocación residencial extensiva (en la actualidad impactada por usos de huerta/vivienda rural espontánea).

### 3.4. Análisis espacial y capacidad residencial del suelo urbano y urbanizable

La FIG. 6 recoge para cada una de las partes de la ciudad su capacidad residencial y potencial de futuro por tipos de suelo.<sup>8</sup>

#### 3.4.1. La Parte Alta de la ciudad

Son cuatro las zonas espaciales sobre las que se articula el conjunto (FIG. 7). *El Casco Histórico* es el centro nucleador ampliado al Norte por la zona del *Campo de la Cruz*, de límites difusos hacia el Campus Universitario y Ciudad Jardín. Ambas zonas, por topografía y estatus social se diferencian del *barrio de los Judíos*, aguas arriba del Sil. Al Sur y Sureste del Casco Histórico, las barriadas de *Puente Boeza* (San Andrés/La Borreca/Puente Boeza), aglutinan antiguo y nuevo caserío en una mixtura de muy precaria estructura urbana. Periféricos a estas cuatro zonas, se localizan piezas de suelo urbano no consolidado en contacto con otras que el Plan califica de suelo urbanizable delimitado. En conjunto, el espacio residencial consolidado de Ponferrada Alta alcanza al 23,85 por ciento del total urbano y alberga el 23,20 por ciento de las viviendas. El Plan le asigna un potencial de creci-

<sup>6</sup> Según qué zonas la densidad viv./ha oscila entre 70 máximo y 40 mínimo.

<sup>7</sup> Con excepción de una de las zonas que eleva a 70 viv./ha el máximo, éste no supera las 60 viv. mientras el mínimo puede descender a 20 viv./ha.

<sup>8</sup> El Plan-1989 fijaba 7 PAUs en suelo urbanizable no programado de los que se desarrollan dos a través de planes parciales una vez introducidas las modificaciones puntuales de adaptación a la Ley del Suelo de CyL y, por tanto, incorporados al suelo urbano consolidado.

Fig. 6/ Tipología de suelo y potencial residencial del PGOU 2007

	Ponf. Alta	Ponf. Baja	Flores del Sil/Placa	Cuatro-vientos	Compos-tilla	Total Ha	Viv. Máximo	Viv. Mínimo
Suelo urbano consolidado								
Superficie (ha)	223,70	266,58	211,98	147,06	88,75	938,07		
Capacidad residencial (viv.)	9.086	18.210	7.570	3.100	1.200		39.166	39.166
Suelo urbano no consolidado								
Superficie (ha)	21,29	12,26	18,23	48,37	14,31	114,46		
Potencial residencial (viv.)								
Máximo	1.100	196*	706	2.385	533		4.724	
Mínimo	766	131*	653	1.835	426			3.680
Suelo urbanizable delimitado								
Superficie (ha)	63,35	32,24	34,21	94,05	34,75	258,60		
Potencial residencial (viv.)								
Máximo	2.189	946	1.502	1.959	699		7.295	
Mínimo	1.620	541	1.244	1.851	699			5.955
<b>Totales</b>						<b>1.311,13</b>	<b>51.185</b>	<b>48.801</b>

\* Posible incremento por desarrollo de PERI sobre antiguo solar de Carrefour.  
Fuente: Elaborado con datos del PGOU 2007.

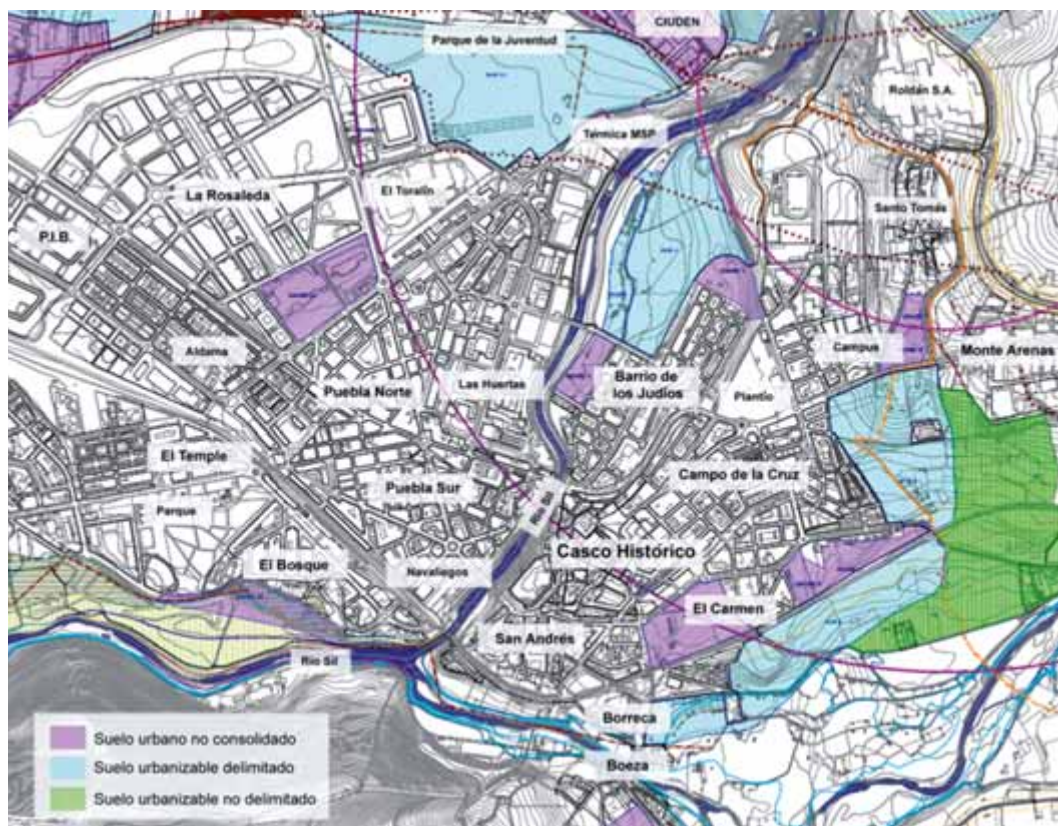


Fig. 7/ Nuevos desarrollos urbanísticos en la periferia del casco urbano

Fuente: PGOU 2007.

miento en suelo urbano no consolidado entre 766 y 1.100 viviendas distribuidas en 8 sectores que suman 21,29 ha. El volumen residencial se eleva entre 1.620 y 2.189 viviendas más en suelo urbanizable delimitado, con 4 sectores de localización y un total de 51,56 ha. Así mismo, la única zona en suelo urbanizable no delimitado señalada por el Plan con uso residencial, se localiza en la periferia Sureste de esta parte de la ciudad.

En esta parte de Ponferrada son marcados los contrastes de estructura urbana y grado de ocupación residencial entre las distintas zonas que la integran así como la presencia del Campus Universitario y la también reciente recuperación de imagen del Casco Histórico son activos relevantes para devolverle parte de la centralidad perdida en décadas pasadas. *El Casco Histórico*, reúne los pocos edificios nobles existentes en Ponferrada como la Fortaleza Templaria, la Basílica de la Encina o la propia fábrica del Ayuntamiento en la plaza barroca del mismo nombre. El caserío abunda en edificios de 2 a 4 plantas superadas puntualmente en los bordes del recinto, resultando una densidad desahogada de residentes y viviendas. Las 1.500 viviendas que la confiere el Plan-2007 apenas son el 16,5% de las existentes en Ponferrada Alta. En esta zona el débil incremento residencial posible debería primar la rehabilitación de la edificación tradicional deshabitada, en algunos casos con fábrica de notable valor arquitectónico, y no tanto la sustitución y relleno con nuevos edificios. Por el contrario, el PEPCHA ha asumido actuaciones urbanísticas puntuales desafortunadas en calles de antiquísimo trazado como Pregoneros donde se ha alterado totalmente su fisonomía (desarrollo de la AU-15 y apertura de nueva calle en su lienzo Sur, modificación puntual múltiple II en 1997 del PGOU-1989).

Distinta es la situación del *Campo de la Cruz*. Es el primer espacio de expansión física de la Parte Alta de la ciudad desde los años cincuenta de la anterior centuria. Bastaron tres décadas, de 1950 a 1980, para colmar con bloques en altura sus calles centrales (hasta 16/17 plantas las torres MARPA). En ellas se concentra una abigarrada funcionalidad comercial y de servicios que adquiere dimensiones de congestión residencial en el área demarcada por la Avd. General Vives/Paseo San Antonio/Avd. Astorga. La presión residencial y funcional mengua hacia el Este hasta la carretera de Molinaseca (bloque de 4/5 plantas) y se concreta en vivienda unifamiliar en Ciudad Jardín. Reúne la zona 4.460 viviendas, equivalentes al 49,1% de las de esta parte de la ciudad. La densidad de 126,9 viv/ha

que le atribuye el Plan, denuncia el alto grado de transgresión alcanzado sobre el máximo posible (100 viv./ha). El Plan amplía su potencial al Este del Campus con suelo urbano no consolidado de 2,31 ha y 110/88 viv. Potenciales y al Sur de la Avd. Astorga hasta la línea férrea/ ctra. Molinaseca, mantiene como suelo urbanizable delimitado las 15,19 ha donde el Plan-1989 programaba un Plan Parcial (PP-1) que no fue desarrollado. En contacto por el Este se reserva suelo urbanizable no delimitado para un hipotético Centro Comercial.

*El barrio de los Judíos*, enclaustrado entre el cauce del Sil por el Oeste y el abrupto talud que su menor nivel altitudinal genera respecto del promontorio de la Parte Alta, se estructura físicamente en torno a la avd. de América. Su marcada centralidad física verá muy lastrada su potencial de desarrollo por la falta de viario que por el Norte comunique tanto hacia la Parte Alta (Parque del Plantío) como hacia el Polígono de las Huertas, en la Puebla Norte. Sólo desde 1985, la construcción del Puente de los Faraones sobre el Sil daba satisfacción parcial a su mala accesibilidad. Los PAU 3 y 6 del Plan-1989 eran una apuesta de potenciación urbana del barrio pero no fueron desarrollados. Sobre esos terrenos y su prolongación al Norte, el Plan proyecta dos áreas de suelo urbano no consolidado (4,78 ha) con capacidad de viviendas entre 213 máximo y 139 mínimo y al Norte de las mismas en contacto con el nuevo viario de ronda se califica un vasto terreno (17,71 ha) de suelo urbanizable delimitado (entre 777 y 490 viviendas). En Síntesis, el barrio de los Judíos ve reconocida su estratégica localización y se presenta con notable potencial de revalorización.

Al sur-sureste del casco Histórico, en *Puente Boeza* y aledaños, la trama urbana se degrada con rapidez debido a las barreras que conforman el relieve quebrado y el ferrocarril condicionando la accesibilidad. Son espacios de antiguo poblamiento discontinuo, baja densidad (4 viv/ha en Puente Boeza) y fuerte déficit de articulación viaria. Es una zona que reclama una profunda reordenación interna. En su límite Sur, el Plan le asigna 4,25 ha de suelo urbano no consolidado con capacidad entre 160/200 viviendas. Al Este, hacia ctra. de Molinaseca y al Norte de la línea férrea, califica 9,95 ha como suelo urbano no consolidado de las que 4,40 ha corresponden a los terrenos del segundo plan parcial del Plan-1989 (PP-2) no desarrollado. Al Sur de la línea férrea, sobre las huertas de la ribera del Boeza, en terrenos sin acceso pero en contacto con la ronda viaria externa en el supuesto de su desarrollo, se califican dos grandes áreas, una de suelo urbanizable delimitado

tado por 18,66 ha y otra de 17,57 ha como urbanizable no delimitado.

### 3.4.2. *La Parte Baja de la ciudad*

Con la urbanización de los terrenos de MSP cobra una dimensión espacial muy superior a la tradicional de *La Puebla*, centro neurálgico de la ciudad desde mediados del pasado siglo y donde reside el mayor número de ponferradinos. Hasta la liberación de los terrenos de MSP con el Plan-1989, el suelo estará sometido a fuerte presión ya desde los duros años cincuenta del pasado siglo. La saturación cuando no la congestión en zonas concretas llega, no obstante, en las últimas dos décadas por dos vías de actuación. Por un lado, la generosa disposición de nivelación en altura media para los edificios que sustituyen el caserío anterior, de menor volumen y, por otro lado, por la disposición municipal en pro de operaciones inmobiliarias especulativas (recalificación de terrenos de RENFE; agresiva renovación con bloques en altura de las muy viejas casitas de la Calleja del Río, frontal al Sil). Sin suelo disponible para nuevas construcciones sobre sus 99,86 ha de suelo urbano consolidado

do se reúnen 9.140 viviendas, ocupación en el límite de 100 viv/ha. La ausencia de espacios internos abiertos como plazas amplias y/o jardines acentúan la sensación de espacio saturado. Las realizaciones de microubanismo marcadas por la calidad y la estética que se realizan en la zona no consiguen diluir dicha imagen. La Puebla únicamente en sus bordes ribereños al río Sil ofrece espacios verdes abiertos, de mayor amplitud en la zona de las Huertas y más reciente y retirado en Navaliegos. El Plan-2007 repara en la situación creada, agravada por la intensidad del tráfico rodado que soporta toda La Puebla, sin embargo, no adelanta hipotéticas medidas de «oxigenación ambiental» a tomar durante su vigencia.

La ampliación de horizontes en el espacio urbano consolidado de la Puebla será notable con la incorporación de los vastos terrenos de MSP. Son los citados PAU-2 y PAU-1, más la zona deportiva del Toralín y el vacío dejado por la Montaña de Carbón. Suman 134,08 ha de nuevo suelo urbano consolidado con 6.970 viviendas. El espacio de la Rosaleda (PAU-1) aporta 4.948 viviendas pues se le otorgó el máximo aprovechamiento edificatorio legal: 70 viv./ha y 1 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> (Fig. 8). Hecho incom-



FIG. 8/ Plano de detalle de «La Rosaleda»

Fuente: Elaborado sobre plano del PGOU 2007.

previsible sabiendo que: a) es gestionado por la empresa municipal Pongesur quien debe velar por descongestionar la presión residencial que vive la parte baja de la ciudad, b) el Plan Parcial altera profundamente el sentido del Plan-1989 que le asignaba un aprovechamiento residencial mucho más bajo (30 viv./ha y 0,345 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>) y sólo sobre el 60% de sus 706.900 m<sup>2</sup>, ya que el 30% del suelo (212.070 m<sup>2</sup>) era de uso industrial y el 10% restante (70.690 m<sup>2</sup>) corresponden a equipamientos generales. Por su parte, el PP-3 (PAU-2) aporta otras 710 viviendas sobre 18,45 ha y el *Parque Industrial del Bierzo* (PIB) se extiende sobre 31,12 ha con vocación industrial/servicios. Otras 7,16 ha de suelo urbano no consolidado, se confía a la elaboración de un *Plan Especial de Reforma Interior* (PERI) sobre los antiguos terrenos de Carrefour. Por último, sobre el solar de la antigua Montaña de Carbón, de 32,24 ha y calificado como suelo urbanizable delimitado, el Plan adelanta usos concretos: *El Parque de la Juventud* además de usos terciarios y residenciales con capacidad para nueva vivienda entre 946 máximo y 541 mínimo. El Plan-1989, reservaba íntegramente el solar de la Montaña de Carbón para parque público.

### 3.4.3. *Los barrios de Ponferrada*

Como periferia urbana que han sido presentan espacios bien estructurados frente a otros de origen espontáneo, con carencias de infraestructura urbana y/o lugares, más o menos amplios y discontinuos, sin ordenación. En todos ellos la edificación termina diluyéndose en el medio rural, con caserío disperso y fuera de ordenación. La estrategia del Plan-2007 es reconducir esta situación delimitando en detalle las zonas internas o contiguas al espacio urbano consolidado que tratadas como suelo urbano no consolidado puedan, a medio plazo, superar las carencias e incorporarse al urbano consolidado. Lógico resulta que sea también la periferia de los barrios en contacto con el suelo rústico, donde las reservas de suelo urbanizable delimitado adquieren notable protagonismo (FIG. 9). Tomados en conjunto, representan el 47,73 por ciento del espacio urbano consolidado en la ciudad aunque el porcentaje desciende al 30,31 por ciento en viviendas. Por el contrario, la mayoría del suelo urbano no consolidado (70,69%) y suelo urbanizable delimitado (63,03%) se localizan en los cuatro barrios así como las nuevas viviendas previstas.

El conjunto que forman *Flores del Sil-La Placa* tenía en el PAU-5 del Plan-1989 la pieza espacial de unión y ensamblaje de haberse desa-

rollado. Juntos conforman un extenso solar de 212 ha de suelo urbano consolidado (22,60% del total de la ciudad) con 7.570 viviendas (19,3% total). En la periferia de Flores del Sil hacia el interior de las huertas del Canal de La Martina el discontinuo urbano presenta fuertes carencias de infraestructuras físicas, por lo que en las áreas más edificadas el Plan actúa delimitando cinco zonas (18 ha) como suelo urbano no consolidado sobre las que construir entre 706 y 653 viviendas. En espacios con débil densidad residencial se extiende el suelo urbanizable delimitado (34,21 ha) ocupando dos grandes áreas espaciales. La que se corresponde con el antiguo PAU-5 (14,44 ha) y otra al Oeste de La Placa (19,78 ha), externa a la nueva vía de ronda prevista por el Plan.

*Cuatrovientos*, barrio de origen espontáneo y baja densidad edificatoria, tiene la antigua carretera a La Coruña como arteria central. Con 147,06 ha de suelo urbano consolidado apenas aporta el 7,9% de la vivienda de la ciudad. En su interior son frecuentes los discontinuos del caserío y los vacíos intraurbanos, lo que no impide que la vivienda familiar, en gran parte fuera de ordenación, prolifere incluso al Norte del Canal Bajo del Bierzo, siguiendo los caminos agrícolas existentes en dirección a la antigua Nacional VI. El Plan intenta el «cosido urbano» con 10 sectores de suelo urbano no consolidado sobre 48,37 ha y capacidad entre 1.835 y 2.385 viviendas. En sus márgenes el protagonismo es del suelo urbanizable delimitado con cinco sectores residenciales que ascienden a 49,55 ha y capacidad entre 1.851 y 1.959 viviendas. Al Sur del barrio sobre el corredor ferroviario se reserva suelo urbanizable delimitado para usos industriales por 44,53 ha (27 ha corresponden a la Terminal de Mercancías). Al Oeste de Cuatrovientos, como se ha señalado, el suelo urbanizable no delimitado adquiere gran difusión como reserva estratégica para posibles actividades relevantes.

La unidad de *Compostilla* pivota sobre el que fue poblado de ENDESA y su central térmica. El conjunto ofrece muy baja densidad de ocupación (apenas el 3,1% de la vivienda de la ciudad aunque ocupando el 9,46% del suelo urbano). El Plan orienta su expansión física sobre dos áreas de suelo urbanizable delimitado. Una al Norte con 10,81 ha, y la otra (23,94 ha) sobre la que fue escombrera de ENDESA con 267 viviendas unifamiliares en un paraje de difícil relieve. Sobre los terrenos y en la fábrica de la antigua central térmica de ENDESA se localiza la actuación más relevante e innovadora de las actividades recientes de Ponferrada:

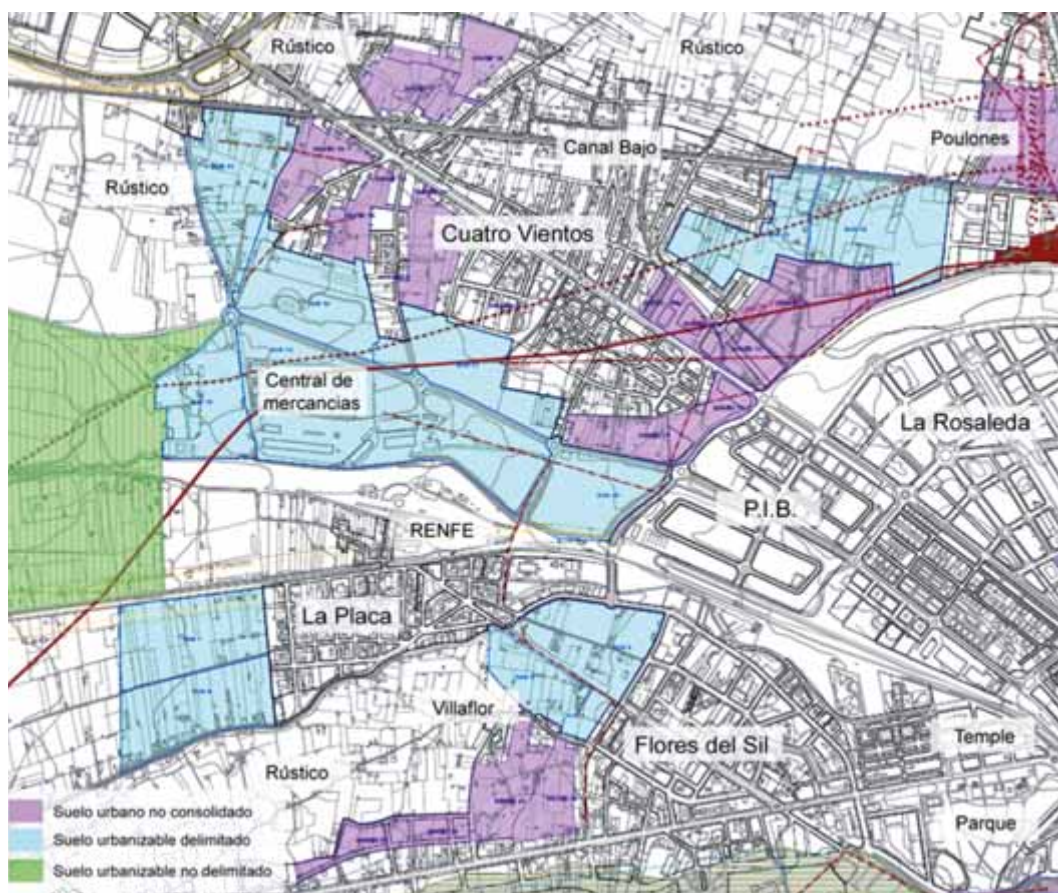


Fig. 9/ Nuevos desarrollos urbanísticos en los barrios

Fuente: PGOU 2007.

la *Ciudad de la Energía* (CIUDEN). El Plan califica los terrenos como suelo urbano no consolidado pero, en contra de lo habitual en ese tipo de suelo, adelanta la parcelación con su grado concreto de aprovechamiento. Contempla la construcción de 426 a 533 viviendas en bloque y unifamiliares.

### 3.5. El problema de la vivienda en borde urbano y suelo rural común

Al amparo del tradicional minifundismo agrícola, muy marcado en los espacios de regadío de la periferia de Ponferrada —es un problema de notable presencia en la Hoya del Bierzo—, existen amplias superficies rurales marcadas en grados más o menos intensos por la vivienda individual familiar dispersa en caminos rurales y senderos que ha ido cre-

ciendo en la medida en que ningún plan de ordenación urbana protegió las huertas de la agresión del hábitat espontáneo ni incorporó esos espacios a la normativa de alguna de las figuras del planeamiento. Poner hoy orden en el caos existente resulta imposible si bien el Plan-2007 se adentra parcialmente en el mismo aunque gran parte de esos espacios permanecerán de suelo rural común. Indica el Plan que hoy es un mosaico consolidado muy dispar en situaciones y tipologías de usos y viviendas por lo que se deben identificar y diferenciar situaciones. Y establece tres con calificación diferenciada:

- Espacio de borde urbano: calificado como urbano consolidado cuando su equipamiento de infraestructuras lo permite.
- Delimitación de urbano no consolidado: cuando se requiere actuación de implementación de infraestructuras en espacios intersticiales.

- Definición de suelo rústico común: permite vivienda familiar individual, sin formar núcleo de población sobre parcela mínima de 4 cuartales (1.600 m<sup>2</sup>).

Los terrenos de este último tipo muy impactados por la vivienda dispersa tienen notable presencia al Oeste de Flores del Sil, en las feraces huertas del Canal de La Martina, en los bordes del barrio de Cuatrovientos y al Norte del Canal Bajo (ver FIG. 10). Todo indica que seguirán siendo amplios los espacios rústicos sometidos a presión residencial sin la presencia de una mínima regulación y dotación de infraestructuras físicas. Una figura como la de «suelo rústico con protección agropecuaria» que contempla la Ley del Suelo de CyL quizás habría resultado más eficaz para preservar la vocación de cultivo hortofrutícola que siempre han tenido estas tierras en conflicto de usos.

### 3.6. Red viaria: propuestas de rondas y grande ejes

La red viaria de ronda recuerda bastante a la formulada por el Plan-1977 que el Plan-1989 redujo a mínimos. Se prevé una doble vía de ronda (FIG. 11), la interior con algunas modificaciones de trazado, se corresponde con la del Plan-1989. Se trata de completar su desarrollo. La ronda externa, retoma como eje viario el tramo de la antigua N-VI que discurre al Norte de la ciudad de Montearenas, al Este, hasta el límite municipal al Oeste. Los entronques existentes con el espacio urbano se complementan con varios secundarios: en Santo Tomás de las Ollas, al Este, sobre Compostilla y el tercero en Cuatrovientos. Finalmente, se dibuja sobre Fuentes Nuevas un nuevo eje de

conexión con la autovía por el Norte dando acceso directo al Hospital del Bierzo también desde el Sur ya que entronca en la antigua N-VI con la que fue ctr. Orense. Sin embargo, el auténtico eje de ronda al Oeste de Ponferrada será el propuesto desde el entronque de la N-VI con la avd. Galicia, al Norte, hasta la avd. de Portugal al Sur, circunvalando los barrios de Cuatrocientos, La Placa y Flores del Sil por terrenos de suelo urbanizable delimitado, bien residencial, bien industrial/servicios o rústicos. Su trazado sobre los terrenos de RENFE reservados para las futuras necesidades derivadas de la llegada a la ciudad del tren de alta velocidad suscita sombras sobre la oportunidad de su diseño.

Al Sur de la ciudad, su trazado paralelo al curso del Sil es el de la ronda interior -salvo en su tramo más occidental- pero salvado el cauce del Sil con un nuevo puente, discurre por la margen derecha del Boeza para, a partir del entronque de Puente Boeza, prolongarse, exterior al caserío, por terrenos de reserva urbanizable hasta la culminación de la ronda en la avd. Astorga. La ejecución de este ambicioso viario de ronda al Sur y Este de la ciudad se presenta como la llave para que la ciudad se reconcilie con las riberas de sus ríos así como es condición necesaria para el desarrollo de las grandes reservas de suelo fijadas sobre los terrenos que atraviesa.

El Plan 2007 rediseña algunos tramos de la ronda interior. En su trazado Norte, el puente sobre el Sil se ha ubicado aguas abajo de la térmica de MSP generando una falsa conexión con la continuación del eje por el borde externo de la que fue montaña de carbón y su prolongación entre la Rosaleda y Cuatrocientos (tramos pendientes de ejecución junto al corre-



FIG. 10A/ Imágenes de vivienda en suelo rústico. Impacto residencial en suelo rústico al norte del Canal Bajo. Cuatrovientos

Fuente: Google Earth y autor.



FIG. 10B/ Imágenes de vivienda en suelo rústico. Imagen rural de Villaflor (Flores del Sil)

Fuente: Google Earth y autor.

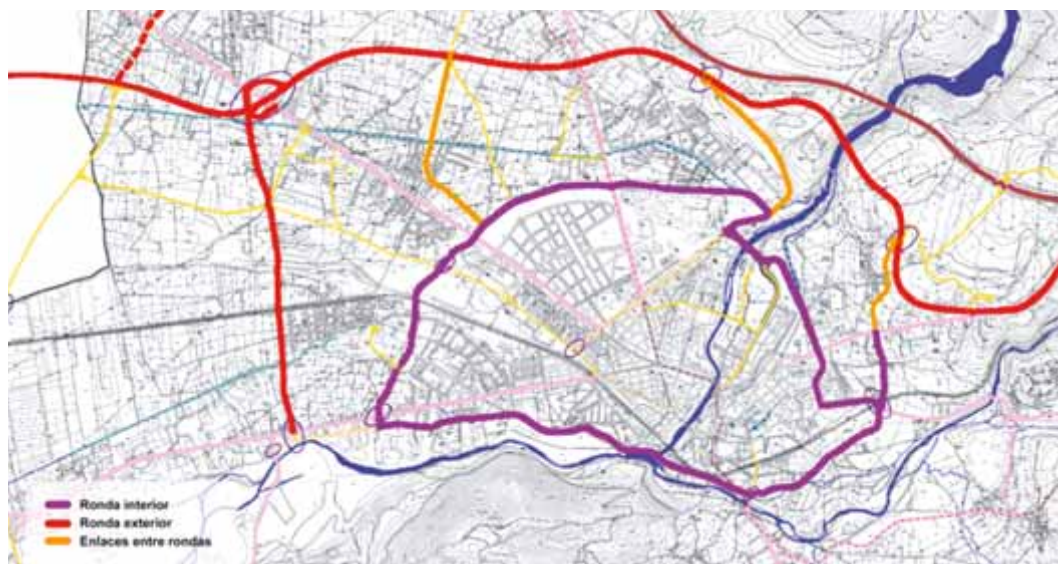


FIG. 11/ Propuesta de red viaria de Ronda

Fuente: Elaborado sobre propuesta del PGOU 2007.

dor verde que le complementa). También replantea el trazado del Plan-1989 entre la Avd. La Cemba y la avd. Portugal donde converge con el ramal Sur, al proyectarlo sobre terrenos pendientes de desarrollo (urbanizable delimitado y urbano no consolidado). Es una propuesta muy adecuada para uno de los objetivos básicos de la Revisión como es la apertura de opciones de ampliación/consolidación del tejido urbano periférico.

### 3.7. Equipamientos públicos, sociales, recreativos y de ocio

Los grandes espacios dotacionales educativos y culturales, sanitarios o recreativos se concretan en el Campus Universitario, en la parte alta de la ciudad sobre 32,4 ha. Espacio complementado por instalaciones más puntuales como Escuela Oficial de Idiomas en las Huertas o el Conservatorio de Música. Las instalaciones de las antiguas centrales térmicas de MSP y ENDESA, próximas entre sí, en vecindad al Sil, añaden un espacio científico/cultural nuevo a la ciudad (CIUDEN y Museo de la Energía) enlazados con un esponjado corredor verde sobre la ribera del Sil. Para el complejo

hospitalario del Bierzo, se proyecta su ampliación así como nuevos accesos más ágiles. Con el eje de la ctr. Villablino como vertebrador aparecen en La Rosaleda servicios como la Estación de Autobuses y el gran centro comercial del Noroeste peninsular que constituye «El Rosal». Frente a éste, en la zona del Toralín se ha desarrollado la Ciudad Deportiva mientras que el Parque de la Juventud se proyecta sobre parte del vacío surgido tras la eliminación de la montaña de carbón.

Aún haciéndose realidad en los próximos años el Parque de la Juventud, no por ello se verá superada la limitada presencia de parques en la ciudad pues las superficies de recreo público proyectadas al Norte y Sur de la ciudad —parques y jardines de ribera<sup>9</sup>— son de localización periférica y limitado interés para la Corporación como revela la no ejecución de actuaciones prometidas de acondicionamiento natural de los espacios ganados por el desvío del cauce del Sil hasta la base del Pajariel y la comunicación de ambas riberas<sup>10</sup>. Por lo demás, la vinculación al Plan de grandes espacios naturales como el Monte Pajariel al Sur de Ponferrada y el Monte del Castro, al Norte, parecen responder a iniciativas que se proyectan sobre los usos del primer orden ajenas a la demanda de la ciudad.

<sup>9</sup> Son recurrentes las propuestas de los PGOU sobre el tratamiento de las riberas del Sil/Boeza así como es persistente la ausencia de actuación municipal

<sup>10</sup> Instalación de pasarelas peatonales a la altura de la barriada El Bosque y de Flores del Sil.

### 3.8. Valoración y carencias del PGOU-2007

Es un Plan marcado por el objetivo de facilitar en exceso la producción de vivienda, vicio propio de todos los de su generación y merecedor de la crítica unánime de los autores aquí citados. También presenta limitaciones de relieve en campos como la concepción de la estructura física y la articulación de la trama urbana, el desarrollo del viario intraurbano e interbarrios así como en dotación y localización de espacios libres:

1. El espacio urbano de La Rosaleda y el futuro Parque de la Juventud, limitan su borde externo con la proyectada vía de ronda interior y el espacio verde que la acompaña, sin que el Plan avance algún nexo viario de permeabilización hacia el espacio contiguo exterior que corresponde al barrio de Cuatrocientos en el primer caso y a la barriada del Canal, en el caso del Parque de la Juventud: el efecto barrera, de separación, se impone cuando debió ser objetivo del Plan avanzar propuestas para superarlo.
2. En la Parte Alta de la ciudad, la zona que conforman La Borreca/ Puente Boeza, presenta una estructura urbana lamentable sin que el Plan establezca objetivos urgentes de intervención.
3. En la red viaria, hay propuestas de nuevos ejes secundarios entre la ronda interior y exterior Norte de muy dudosa viabilidad como el enlace por Compostilla o con funcionalidad muy limitada como el que discurre a través de Cuatrocientos al carecer de entronque directo con la vía principal de tráfico (avd. de Galicia).
4. La ronda exterior en su trazado Sureste, Sur (en su tramo no superpuesto a la ronda interior) y Oeste, discurre fuera de la trama urbana actual: su ejecución ha de superar importantes obstáculos físicos y los costes económicos se vislumbran elevados, por lo que su ejecución durante la vigencia del Plan parece improbable.
5. El Canal Bajo del Bierzo es un factor barrera importante, discurre en descubierto algo más de 4 km por el espacio urbano del Noroeste de la ciudad y su supresión se anuncia próxima en el tiempo: el Plan debió adelantar propuestas para su futura integración en el viario local.
6. Asumir como naturales los nuevos desarrollos urbanos marcados por alta edificabilidad como sucede en la Calleja del Río, en terrenos de RENFE y, especialmente, en La Rosaleda, que vienen a «saturar» la

densidad residencial que soporta la Puebla no tiene como soporte criterios de racionalidad urbanística y resulta inaceptable que las propuestas del Plan estén abiertas a actuaciones de Pongesur que incrementan la edificabilidad (PERI sobre los terrenos del antiguo CARREFOUR).

7. Al Oeste de Flores del Sil y de Cuatrocientos y al Norte de éste barrio, permanecen como «rústicos» espacios de uso mixto agro/residencial con muy graves carencias de acceso y servicios básicos que reclaman políticas activas urgentes de reordenación que el Plan elude.
8. El elevado potencial de incremento humano de la ciudad en el horizonte de vigencia del Plan (unos 48.000 habs.) no tiene paralelo con el aumento de los espacios de sistemas generales propuestos, que lo hacen en menor proporción.

### 4. La práctica urbana. Divorcio entre los principios de la planificación y la gestión municipal

En la historia del urbanismo local no es la armonía y el consenso en su práctica lo que destaca. Si bien existen precedentes (polémica aprobación del PGOU-1977), lo cierto es que los recientes lustros presentan niveles de confrontación política de la práctica urbana muy altos. Más que sobre el «modelo» de ciudad (que no se explicita), se constata carencia de consenso sobre quién y cómo se toman las decisiones sobre los temas fundamentales que hacen ciudad. La producción de suelo urbano y su ordenamiento en naturaleza e intensidad de usos están en la raíz del desencuentro que mantienen las fuerzas políticas locales. El desarrollo del PAU 1, hoy la Rosaleda, es el mejor exponente —no el único— de las distintas opciones en litigio. Crispada dialéctica de la práctica urbana que no debe ocultar que la imagen de Ponferrada ha dejado de justificar calificativos, frecuentes en el pasado, de muy sucia y contaminada, triste y gris, ruidosa y desorganizada, ejemplo de lo que no debe hacerse en urbanismo, etc. Siendo ciertos los progresos experimentados en la fisonomía e imagen de la ciudad, en paralelo, se manifiestan dominantes formas de gestión alejadas de las buenas prácticas de la planificación estratégica urbana, detrás de las que se intuyen intereses o complicidades que sustraen la toma de decisiones urbanas de la transparencia y la pluralidad institucional que debe regirlas.

La gestión urbana del partido popular, amparada en mayorías absolutas y la expansión del sector inmobiliario, ha estado marcada por actuaciones de imagen y efecto mediático, con sesgo mercantilista en los aprovechamientos del suelo a la vez que no ejecuta objetivos básicos del PGOU-1989. Temas de gran relevancia como el desarrollo del PAU-1 o la eliminación de la Montaña de Carbón con el Grupo empresarial de V. Alonso, se han sustraído a las competencias de la Corporación así como el diseño del Parque de la Juventud y el del entorno de CIUDEN los adelanta el propio PGOU-2007. Forma de proceder denunciada por la oposición política, organizaciones sociales y profesiones (Delegación del Colegio de Arquitectos), incluso por un sector de empresarios locales de la construcción en el caso del PAU-1. La aprobación del propio PGOU-2007 evidencia el desencuentro existente respecto a tan importante documento: lo es únicamente por la mayoría absoluta de los populares. Brevemente expuestos, los motivos del divorcio político existente pueden leerse en el posicionamiento frente a las siguientes prácticas.

- a) *Modificaciones puntuales del Plan-1989 y gestión del suelo urbano municipal por parte de Pongesur.* Las modificaciones puntuales<sup>11</sup> del PGOU-1989 tendrán gran responsabilidad en la «deformación del Plan por la vía de las recalificaciones discretas» en palabras de GARCÍA BELLIDO (2004) y conducen a un notable incremento de las densidades residenciales en la Parte Baja de la ciudad. Las manifestaciones más duras las encontramos: 1) en los altos aprovechamientos otorgados a los terrenos de RENFE recalificados en los alrededores de la Estación; 2) en la remodelación del caserío marginal del frente sobre el Sil, en la Calleja del Río (FIG. 12); 3) en los exagerados aprovechamientos aprobados para los terrenos públicos de la Rosaleda (70 vivs/Ha). En paralelo, la falta de transparencia de la empresa municipal gestora del suelo, Pongesur, y su laxa y permisiva interpretación de la norma urbanística, dará lugar a varias denuncias judiciales de la oposición política municipal, de asociaciones de vecinos y de ciudadanos particulares, de modo que se suceden las sentencias (son 9 las acumuladas hasta abril de 2008) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León contrarias a decisiones urbanísticas municipales.

<sup>11</sup> El mecanismo de modificación puntual al PGOU con incremento de la densificación del suelo *No urbanizable* que se recalifica como *urbanizable*, García Bellido



FIG. 12A/ Calleja del Río, ayer y hoy. Calleja del Río en 1982

Fuente: Autor.



FIG. 12B/ Calleja del Río, ayer y hoy. Calleja del Río en la actualidad

Fuente: Autor.

Algunas de las sentencias serán de gran calado urbanístico como es declarar ilegal la Orden de 26 de julio de 2001 de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León (Modificación Puntual del Plan-1989 de cambio de suelo urbanizable no programado a suelo urbanizable delimitado) que daba vía libre al desarrollo de La Rosaleda, por sentencia del 9/11/2005 (elevada a definitiva en julio de 2009). La razón fundamental estriba en que se eleva al máximo legal el aprovechamiento urbanístico (70 viv./ha) sin reserva de suelo en proporción para sistemas generales y espacios libres por unos 120.000 m<sup>2</sup>, amén de no construir una sola vivienda pública. En la Calleja del Río, también será el aumento de densidad humana y el déficit de espacios libres la causa de la sentencia contraria al Ayuntamiento. Hay sentencias condenatorias derivadas del inadecuado proceso de convocatoria para la contratación de la retirada de estériles de la Montaña de Carbón (sentencia de 10/4/2007) o de publicidad irregular y denegación de acceso a información (a la oposi-

lo presenta como una de las perversiones que se afianzan en la última década (GARCÍA-BELLIDO, 2005, 144-28).

ción municipal) en el caso del concurso convocado por Pongesur (acuerdos de 21 de enero y 8 de febrero de 2002) para la venta de parcelas en la Rosaleda (sentencias del 11/4/2008). Al menos tres de las sentencias lo son en relación a decisiones tomadas a favor de empresas del grupo empresarial BEGAR<sup>12</sup> (implicado en el caso Gürtel).

- b) *Confeción del Plan General de Ordenación Urbana 2007.* La revisión del PGOU-1989 se inicia sin los deseables consensos para su realización. El PGOU-2007 responde fielmente a los postulados del gobierno municipal pues asume como práctica correcta todas y cada una de las realizaciones urbanas municipales objeto de polémica. En el texto no se desliza crítica alguna a las decisiones tomadas e incluso Pongesur es citada como ejemplo de buena gestión (Memoria Vinculante T. III: 73). Tampoco se encuentran «recomendaciones» de actuación futura orientadas a no repetir la toma de decisiones urbanísticas de importancia sin un mínimo consenso. Por contra, el Plan sí realiza diseño de detalle sobre el desarrollo futuro de amplios espacios bajo control de Pongesur que, de nuevo, carecerán de consenso político.
- c) *Tratamiento de espacios estratégicos para el futuro de la ciudad: el entorno Ciudad de la Energía, el parque de la Juventud y PERI sobre el antiguo Carrefour.* Eliminada la Montaña de Carbón y transferidos al Ayuntamiento los terrenos que fueron de ENDESA, Pongesur dispone al Norte de La Puebla de amplias superficies de terreno que el PGOU-2007 califica como urbanizable delimitado en el caso de los que ocupó la Montaña mientras incluye como urbano no consolidado las dos piezas que albergaron la antigua central térmica de MSP, sede del futuro Museo de la Energía y la central térmica de ENDESA, reconvertida su fábrica a sede de la *Fundación Ciudad de la Energía*. Estos terrenos juntos conforman

un área espacial de alto potencial ambiental, cultural y científico que reclama tratamientos de detalle que potencien la sensación e imagen de medio natural relajado y acogedor abierto, integrado a la frondosa margen del Sil. Las carencias acumuladas en espacios libres públicos, primero en La Puebla Norte y más recientemente en La Rosaleda, encontrarían compensación en la conversión de los 322.000 m<sup>2</sup> de los terrenos de la Montaña de Carbón (FIG. 13) en un gran parque como proponía el PGOU-1989. Sin embargo, el Plan 2007 redefine la vocación de uso de buena parte de esos terrenos a edificables. El Plan Parcial presentado (sin aprobación definitiva en septiembre 2009) reduce la superficie del parque a 170.000 m<sup>2</sup> y junto a otras construcciones públicas (Palacio de Congresos, Centro de Artes Escénicas, Albergue, Centro Empresarial) y privadas (hotel), proyecta la construcción de 850 viviendas en bloque de las que unas 300 han de tener protección oficial. De forma aún más agresiva, la pieza espacial sede de CIUDEN es programada por el Plan como edificable y avanza su Ordenación Detallada: sobre sus 143.159 metros cuadrados se podrán construir 428 viviendas (de protección oficial) dispuestas en tipología de vivienda unifamiliar y de bloque abierto hasta 8 plantas. El evidente cierre de horizontes para la sede de CIUDEN y la excesiva den-



FIG. 13/ Estado de la «Montaña de Carbón» en 1998

Fuente: Autor.

<sup>12</sup> En un caso se revoca la concesión de licencia municipal para la instalación de una planta de Graveras del Bierzo en suelo rústico; las irregularidades en la concesión de la construcción del Auditorio Municipal son la razón de otra de las sentencias aunque el tono mayor lo da la concesión irregular de suelo edificable en la Rosaleda, que presenta dos variantes: 1) El Juzgado de Instrucción número dos de Ponferrada —20/3/2007— imputa por presuntos delitos de prevaricación al alcalde y los cinco consejeros de Pongesur ante la denuncia presentada por Izquierda Unida, Movimiento Alternativo Social, partido del Bierzo, Alternativa Comarcal Democrática y AA.VV. de Ponferrada, contra la concesión de suelo a la empresa UFC para la construcción en La Rosaleda de 626 vivien-

das a sabiendas de que no cumplía los requisitos legales. 2) El TSJ de CyL emite sentencia declarando ilegal la venta en subasta de parcelas a las empresas UFC y LEOCASA ya que parcelas concedidas a otras empresas fueron registradas a nombre de UFC incumpliendo las normas del concurso e incurriendo en posible delito fiscal. El más reciente capítulo de este grave proceso de confrontación se produce el 4 de marzo de 2009 con la presentación por parte del PSOE de un amplio dossier ante la Fiscalía Anticorrupción para su estudio y posible intervención. Más recientemente, el 9 de junio, el sindicato Manos Limpias presentó denuncia ante el mismo organismo contra las autoridades locales y el presidente del Grupo Begar.

sificación en altura explican la reacción de los responsables de la Fundación y su exigencia de rediseño urbanístico del entorno. El acuerdo alcanzado entre Ayuntamiento y CIUDEN (junio 2009) contempla la reducción a 4 plantas máximo la altura de los bloques y exige la modificación puntual del Plan 2007 pero no conlleva reducción de edificabilidad total.

Como final, se puede adelantar unas simples conclusiones marcadas por la obviedad.

1. La construcción de la ciudad no es razonable que se vea condicionada por el desen-

cuentro constante entre los responsables de la toma de decisiones, tal vez por ello, la aprobación de figuras como el PGOU deberían requerir algo más que la «mayoría simple» de la Corporación.

2. Una empresa municipal como Pongesur no debe ser instrumento de sustracción de competencias de la Corporación municipal en materia de promoción de suelo urbano y vivienda.
3. El PGOU 2007 no responde al objetivo de hacer una ciudad más saludable si no a una concepción urbana que enfatiza la calificación de suelo edificable como motor crecimiento.

## 5. Bibliografía

- ALONSO SANTOS, J. L. (1997): «Ponferrada: problemas urbanos y planificación», en LÓPEZ TRIGAL, L. (coord.): *El planeamiento urbano y estratégico: II jornadas de estudios y debates urbanos*, Publicaciones de la Universidad de León, 201 pp.
- (2004): «Práctica urbana y liberación de los terrenos de la industria minera. ¿de la fragmentación física a la social?». *Rev. Eria*, 63: 35-52.
- (2009): «Ponferrada 1908-2008», en V. FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, & M. J. GARCÍA GONZÁLEZ (coords.): *Historia de Ponferrada: 479-552*. Fundación Pedro Álvarez Osorio-Conde de Lemos, Ponferrada.
- & C. F. RELEA FERNÁNDEZ, (2002): «La ciudad de Ponferrada», en LÓPEZ TRIGAL, L. (Dir.): *las ciudades leonesas*: 89-120, Publicaciones de la Universidad de León
- BURRIEL ORUETA, E.L. (2008): «La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006)», *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Extra 12, 270, 2008 (Ejemplar dedicado a: X Coloquio Internacional de Geocrítica: Diez años de cambio en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales 1999-2008) <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm>
- (2009a): «Los límites del planeamiento urbanístico municipal. El ejemplo valenciano», *Documentos de Análisis Geográfico*, 54: 33-54.
- (2009b): «La planificación territorial en la comunidad valenciana», *Scripta Nova*, XIII (306), diciembre: 281-309.
- ESTEVEZ, X.: «El urbanismo también da votos», *El País*, 24/7/2007.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G R. (2006): «Una propuesta solvente», *El País*, 5/11/2006;
- (2007): «Metástasis urbanística», *El País*, 12/5/2007.
- (2008): «Menos hormigón y más reflexión», *El País*, 8/5/2008.
- FERNÁNDEZ GÜELL, J.M. (2007): «25 años de planificación estratégica de ciudades», *CyTET*, XXXIX (154): 621-637.
- GARCÍA-BELLIDO, J. (2004): Por una liberalización del paradigma urbanístico español, *CyTET*, 140: 289-298.
- (2005a): Por una liberalización del paradigma urbanístico español (II): la jurisprudencia de obras públicas en el límite del paroxismo, *CyTET*, 143: 5-20.
- (2005b): Por una liberalización del paradigma urbanístico español (III): el tsunami urbanístico que arrasará el territorio, *CyTET*, 140: 289-298.
- LÓPEZ GAVELA, C. (1997): «Los convenios con Minería Siderúrgica de Ponferrada», en LÓPEZ TRIGAL, L. (Coord.): *El planeamiento urbano y estratégico: II jornadas de estudios y debates urbanos*, Publicaciones de la Universidad de León, 201 pp.
- MANGADA, E.: «Otro urbanismo es posible», *El País*, 26/4/2007.
- MARTÍN PALLÍN, J. A.: «La tentación vive al lado», *El País*, 5/11/2006.
- NOGUEIRA, J. M.<sup>a</sup>: «El suelo y la vivienda», *El País Negocios*, 2/10/2005.
- Plan General de Ordenación Urbana de Ponferrada* 1989.
- Plan General de Ordenación Urbana de Ponferrada* 2007.
- RELEA FERNÁNDEZ, C. E (2008): «Evolución urbanística de Ponferrada», en V. FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, (Dir.): Ponferrada 1908-2008. El libro del centenario, Fundación Pedro Álvarez de Osorio-Conde de Lemos, Ponferrada, 29-58.
- RODRÍGUEZ-LÓPEZ, J. (2008a): 2008. «El año de los abundantes peligros económicos y de la crisis del mercado de vivienda», *CyTET*, XL (157): 541-561
- (2008b): «El cambio de ciclo del mercado de vivienda: el retorno de los jabalíes», *El País Negocios*, 2/3/2008.
- (2009): «Los mercados de vivienda pueden tocar fondo en 2009», *CyTET*, XLI (160): 365-388
- ROMERO, J. (2005): Capitalismo de casino, *El País*, 22/12/2005.
- TERÁN, F. de (2009): «La gran excusa Cerdá», *Babelia*, 26/9/2009.
- TOMÉ FERNÁNDEZ, S. (2002): «Ponferrada: las ciudades en reconversión minera», *Rev. Eria*, 57: 79-90.
- URIARTE, P. (1997): «Problemas y soluciones del planeamiento urbano de Ponferrada», en LÓPEZ TRIGAL, L. (coord.): *El planeamiento urbano y estratégico: II jornadas de estudios y debates urbanos*, Publicaciones de la Universidad de León, 201 pp.



# Abstracts

Versión inglesa por JOHN POWNALL

## **Winning back the study of “futures” projections through territorial foresighting**

José Miguel FERNÁNDEZ GÜELL

Over recent decades, Urbanism has experienced a progressive withdrawal from the field of “futures” studies while other fields of knowledge have usefully adopted such methods as part of their day-to-day practices. This paper states the possible causes for this holding back and urges the advantages inherent in a recovering and reincorporating of such futures studies as within the urban planning field given the increasing complexity and uncertainty dominating the contemporary urban scene. Arguing then from these premises, territorial foresight is presented as an appropriate approach for strategic thinking as to the future of urban territories and, at the same time, as being a promising tool up to reinforcing the planning process. Territorial forecasting methods are next described along with their analytical and operational utility which is here critically examined. To strengthen his case here, the author offers two recent examples of applied territorial forecasting in the European Union and the City of Burgos, Spain. To round off, the author lays out the challenges to be overcome by territorial forecasting if it is to be fully accepted as a valid tool as within the urban and regional planning field.

## **Towards a territorial analysis for agriculture: conceptual grounding for same and a methodological experiment**

Rocío SILVA PÉREZ & Gabriel OROZCO FRUTOS

The paper proposes a methodology for the territorial analysis of agriculture from a geographical perspective. This perspective puts territory at the centre of any such analysis and sets out to incorporate territorial and sectorial criteria within the design of public policy. The basis of the methodology here offered is the concept of agricultural “multi-functionality”, which is analyzed from a territorial perspective. This analysis goes into greater depth when considering the relationship between agriculture and territory focusing, in doing so, on the main features of different location-related types of agriculture and the spatial dynamics of agricultural functions. Finally, the paper suggests a series of key notions as to the inclusion of territorial criteria as within agricultural policy and for the moment when it comes to deciding the role that each type of agriculture is to be called to play as within spatial planning.

## **Renting: an issue as yet unresolved for Spanish housing policy**

Montserrat PAREJA-EASTAWAY & M.<sup>a</sup> Teresa SÁNCHEZ MARTÍNEZ

---

The paper explains why in 1985, the rented housing market in Spain was completely deregulated to the purpose of increasing the provision of privately rented housing. The scarcity of social housing was, among others things, the hidden problem to be met by changing the regulation of renting on this unbalanced market. 25 years later, the positive outcome expected from this liberalization is still to make itself patent. In the wake of the economic downturn a vast and unsatisfied demand along with a huge problem of housing affordability are here still held to persist.

In this context, the object of this paper is thus twofold: first, to present the main arguments proper to any academic debate on the trend of tenure at the European level, paying special attention when doing so to the diminishing social housing sector on offer. Second, the paper aims to evaluate the current situation in the rented sector in Spain in the light of to the principle data to hand. Specific measures taken to stimulate the Spanish rental sector are then discussed. Finally, some thoughts are offered towards considering the rented market as a candidate for being understood as a proper part of social housing in Spain.

## **The external space of the CTE-DB-HS3: a methodology for a search for alternative solutions**

Jesús FEIJÓ MUÑOZ & Alberto MEISS

---

This article covers the methodology for the development of alternative solutions for outside spaces based on *DB-HS3 Indoor air quality*. From a typological study and the climatic conditions of several Spanish cities, it examines the mechanisms involved in courtyard ventilation processes, both as to the effects of atmospheric wind and those of free convection brought on by differences of temperature.

This is then followed by a numerical study grounded upon experimental research on alternative solutions to the usual and established models which quantifies the capacity of these when it comes to providing good quality air for ventilating houses opening out upon such spaces.

## Strategies for limiting and administring low density housing estates in Catalonia

Oriol NEL·LO

The paper explains how during the sixties and seventies of the last century there took place in the largest Spanish metropolitan areas a remarkable proliferation of irregular low-density developments aimed initially to serve as “second homes”. The paper analyzes within the Catalan context the problems thrown up by such developments and possible strategies for coping with these while also detailing some of the policies being put into effect for their containment and improvement. To this end, the work consists of five sections: the first describes both the scale and the main features of the phenomenon of low-density residential areas in Catalonia; the second analyzes the challenges derived from this state of affairs and the strategies that have been considered in order to address these; the third section then sets out the general objectives and policy context of the *Law 3 / 2009, for the Regulation and Improvement of Irregular Low Density Urban Areas*, recently approved by the Catalan parliament; while the fourth offers the law’s urban planning regulations and strategies and finally, the fifth article describes the economic and financial administrative resources that the law provides municipalities and landowners with when coping with the issue.

## The influence of flexible “futures” planning considerations on the private sector’s contribution to Town and Country Planning in England, Spain and The Netherlands

Demetrio MUÑOZ GIELEN

The paper explains how in both England and Spain market agents such as landowners and building promoters usually pay out more for infrastructures and public facilities than they do in the Low Countries. Said difference is here held to derive from the differences existing between the models adopted by these countries when it comes to the flexibility allowed to city planning prevision and this, at core, to the absence or not of an early determining of obligatory tax payments. Such conclusions are based upon rehabilitating urban ground space projects that imply a reassessing within city planning contexts. The data used for this study furthermore are felt to indicate the singularity of Spanish Planning practice as to this particular within the general European context, fixing urban development benefits as it does at a very early moment in the overall Planning process.

## **Twenty years is nothing: regularizing processes for housing and homesteading in the Buenos Aires Metropolitan Area**

M.<sup>a</sup> Mercedes DI VIRGILIO, M.<sup>a</sup> Soledad ARQUEROS MEJICA & Tomás GUEVARA

---

This paper sets out to analyze the process of regularization of informal settlements in the Metropolitan Area of Buenos Aires (AMBA) and how this ties in with habitat production processes. To do so, an analysis is made of the role of urban policy in giving access to land for popular sector needs and of the processes of regularization as direct actions on the territory and the impact of this on the consolidation of informal habitat. The study focuses on the AMBA geographically, concentrating its attention on four settlements with different locations and segregation conditions. The study cases were selected on the grounds that the provision of health and social services are highly uneven as between sectors and local government competencies and that this has a major impact on the differing lives of the population.

## **Town and country planning and practice in the city of Ponferrada: the 2007 General Urban Planning Document**

José Luis ALONSO SANTOS

---

Over recent years urban practice in Ponferrada reached major levels of conflict between political forces on the Local Council, tensions that were then passed on down to other local institutions. A unilateral decision-making process led to the taking over of important projects and urban activity measures by the Local Council, through the agency of Pongesur, a public land development company, but also opened the way for the legal hamstringing of local urban planning practice and this, the paper claims, explains why the 2007 General Urban Plan was born crippled by flawed decision making.

## Mercado y política de vivienda en España en 2010

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Doctor en CC. Económicas por la UCM. Es vocal del CES de la Comunidad de Madrid y del Consejo Superior de Estadística

*«Y, finalmente, la sobredimensión de la actividad inmobiliario–constructiva hizo que el pinchazo de la burbuja inmobiliaria fuese mucho mas traumático en España que en otros países europeos. Pues la financiación de un stock de viviendas tan sobredimensionado exigió tasas de endeudamiento de los hogares y las empresas del sector muy superiores a las de los países de nuestro entorno.»*

José MANUEL NAREDO & Antonio MONTIEL MÁRQUEZ (2011)  
*El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*  
Icaria Editorial, S. A.

### 1. Introducción

La economía mundial se recuperó en 2010, con una neta diferencia de ritmo de crecimiento entre los países emergentes y los desarrollados, a favor de los primeros. La economía de la eurozona resultó negativamente afectada por la volatilidad de los mercados de capitales, que trasladaron la especulación a los mercados de deuda pública de los países miembros de la misma. La economía española sufrió un descenso ligero del PIB, a pesar de la significativa aportación de las exportaciones. La evolución del mercado de vivienda en España durante 2010 fue menos negativa que en los dos ejercicios precedentes. El ligero aumento de las ventas, el nuevo descenso de los precios de las viviendas y la fuerte caída de las viviendas iniciadas fueron aspectos destacados.

A continuación, en los apartados segundo y tercero de este trabajo se resume la evolución de la economía mundial y de España en 2010,

respectivamente. En el cuarto apartado de este trabajo se comenta la evolución de los precios de la vivienda. En el quinto se analiza la demanda de vivienda y la financiación. En el sexto se describe la situación del parque de viviendas y de la nueva oferta. En el séptimo se resumen los aspectos más relevantes de la política de vivienda en el pasado ejercicio. Por último, en el apartado octavo se realiza una previsión respecto del comportamiento previsto para el mercado de vivienda en 2011.

### 2. La recuperación se instala en la escena económica mundial

2010 fue un ejercicio de clara recuperación de la economía mundial. En dicho año el crecimiento del PIB mundial fue del 5%, lejos del retroceso del -0,6% de dicha magnitud en 2009 (FMI, 2011). El comportamiento de la economía mundial en 2010 fue la resultante de evoluciones diferenciadas entre los países desarrollados, cuyo crecimiento fue del 3%, por

una parte, y los países emergentes, por otra, en los que el PIB creció a un ritmo ampliamente superior, el 7,1%. (FIG. 1).

La dualidad del crecimiento de los dos bloques citados puede persistir una vez fortalecida la recuperación, a la vista de las previsiones correspondientes al período 2011-2012. El empuje de las economías emergentes, especialmente las asiáticas, y las turbulencias que afectaron a los mercados de deuda de los países desarrollados fueron los rasgos distintivos de 2010. Las actuaciones de salida de las crisis en los países avanzados se han apoyado en la expansión de los balances de los bancos centrales (*quantitative easing*) a través de las compras de deuda pública y privada por parte de dichas entidades.

Dicha actuación ha contribuido a aumentar la liquidez mundial y a ocasionar importantes crecimientos especulativos en los precios de las materias primas a escala mundial. Los precios del petróleo aumentaron en 2010 en un 27,8%, mientras que las materias primas no energéticas subieron de precio en un promedio del 23% (FIG. 2).

En 2010 destacaron las actuaciones de política monetaria expansiva llevadas a cabo por los bancos centrales de Estados Unidos, Reino Unido, Japón y Eurozona, bastante más moderadas en este último caso. Los impulsos a la cantidad de dinero en circulación han estado acompañados por unos tipos de interés muy reducidos en las operaciones de intervención de los bancos centrales. En los países avanzados se están sufriendo las consecuencias del elevado endeudamiento alcanzado en sus economías, tanto público como privado. Se considera que dicho endeudamiento ejercerá una influencia negativa sobre el crecimiento durante un período de tiempo que puede ser prolongado (SCHILLER, 2010).

La crisis iniciada en 2007, que alcanzó los niveles más reducidos de actividad al final de 2008 e inicio de 2009, ha provocado cambios en la escena económica mundial y ha acelerado las transformaciones que estaban teniendo lugar antes de su llegada (WOLF, 2011). Entre los cambios derivados destacan el endurecimiento de la regulación financiera, el fuerte descenso del endeudamiento privado, la reestructuración de los desequilibrios globales y la vulnerabili-

FIG. 1/ OCDE, USA y Zona euro. Principales agregados macroeconómicos. Tasas anuales de crecimiento

	2009	2010 (*)	2011 (*)
<b>1. PIB precios constantes</b>			
Estados Unidos	-2,6	2,8	3,0
Zona Euro	-4,1	1,8	1,5
Países desarrollados	-3,4	3,0	2,5
Países emergentes y en desarrollo	2,6	7,1	6,5
<b>2. Inflación, IPC (aumentos medios anuales)</b>			
Estados Unidos	-0,3	1,7	0,9
Zona Euro	0,3	1,5	1,3
<b>3. Desempleo (% activos)</b>			
Estados Unidos	9,3	9,7	9,5
Zona Euro	9,4	9,9	9,6
<b>4. Balanza P. C Corriente (% PIB)</b>			
Estados Unidos	-2,9	-3,4	-3,7
Zona Euro	-0,6	-0,2	0,3
<b>5. Comercio Mundial</b>	-10,7	12,0	7,1
<b>6. Saldo AA. Públicas (% PIB)</b>			
Estados Unidos	-11,8	-10,5	-8,8
Zona Euro	-4,9	-6,3	-4,6
<b>7. PIB mundial</b>	-0,6	5,0	4,4

(\*) Previsión.

Fuente: FMI, enero 2011, OCDE, noviembre 2010.

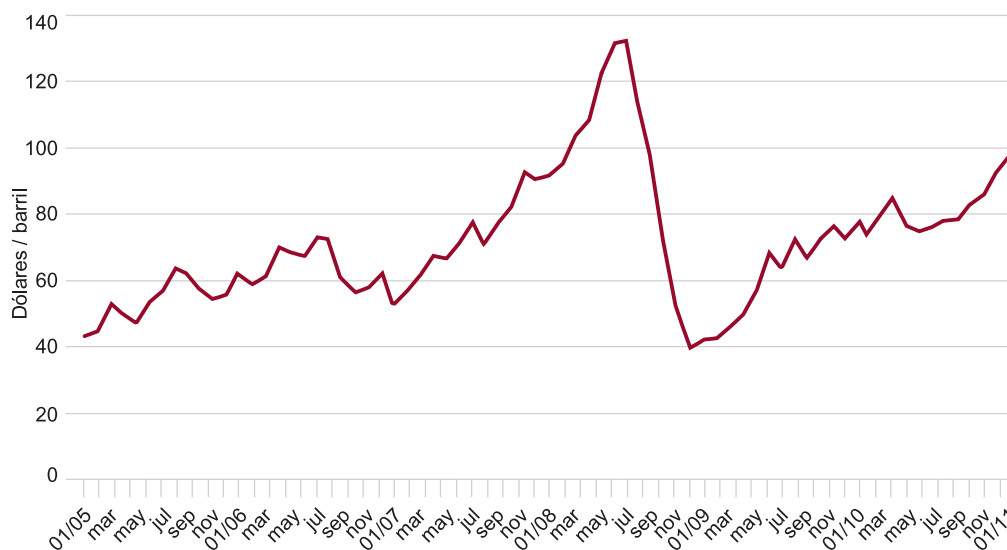


Fig. 2/ Precios mensuales medios del petróleo (Mar del Norte). Serie mensual, 2005-2011

Fuente: BdE.

dad evidente de la Eurozona ante la extraordinaria acumulación de deuda sufrida por los países miembros de dicha área económica.

La crisis (WOLF, *op. cit.*) ha impulsado, además, la percepción del peso del envejecimiento de la población en las finanzas públicas, ha acelerado el cambio en el saldo global del poder económico, y ha reducido la presencia en la escena económica mundial de los países avanzados. Con la crisis han aumentado las incertidumbres y han surgido abundantes dudas sobre la fortaleza de numerosas economías.

La crisis de los mercados de deuda pública en la eurozona fue un elemento decisivo en la evolución económica general en 2010. Dentro de dicha área destacó primero la crisis fiscal de Grecia, que dio lugar a la adopción de un importante ajuste en dicha economía, a la concesión a la misma de un importante préstamo (110.000 millones de euros) coordinado por la Unión Europea. Se procedió a crear el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF), destinado a apoyar a los países con riesgo de impago de las obligaciones pendientes en los mercados de capitales. Las dudas sobre la situación de los sistemas bancarios nacionales en la Unión Europea se despejaron solo en parte en el verano de 2010, como consecuencia de la realización de un ejercicio de stress-test por parte de las autoridades supervisoras nacionales.

En el otoño de 2010 se puso de manifiesto la difícil situación de Irlanda. En dicho país había

crecido de forma espectacular el déficit público como consecuencia de los compromisos públicos asumidos en relación con los bancos privados. Estos últimos resultaron muy afectados por el «pinchazo» de la burbuja inmobiliaria desarrollada en dicho país. Irlanda fue objeto de otro importante empréstito coordinado desde las autoridades de la Unión Europea y también ha debido de someterse a un importante proceso de ajuste para poder hacer frente a los vencimientos de una deuda privada convertida en pública.

A falta de monedas nacionales contra las que especular, los mercados lo han hecho desde 2010 sobre las diferentes deudas soberanas de los países de la Eurozona. Portugal parecía iba a ser el siguiente país sometido a un nuevo proceso de ajuste, al inicio de 2011. El anuncio en enero de 2011 de que el FEEF podría aumentarse de cuantía y destinarse a fines adicionales a los inicialmente previstos ha relajado a los mercados. Tras dicho anuncio se vislumbra la posibilidad de un avance de la Eurozona en sentido federal, a la vista del contenido del Pacto de Competitividad programado para su aprobación en el presente ejercicio, que recogería las exigencias de Alemania, a cambio del compromiso de apoyo a los países miembros en situaciones problemáticas en los pagos internacionales.

La conjunción de una crisis de deuda y de competitividad en la eurozona, en especial en los países periféricos de la misma, llegó a afectar en 2010 a la supervivencia de la Unión Monetaria.

ria Europea (euro). El aumento del FEEF y el contenido del Pacto de Competitividad revelan la presencia de un fuerte aumento de la «hegemonía alemana» en el diseño de las políticas económicas a desarrollar para el mantenimiento de la Eurozona (MUNCHAU, 2011).

Las previsiones para 2011 apuntan, pues, a una continuidad de la recuperación a nivel mundial, aunque existen amplios riesgos a la baja en los países avanzados, mientras que en los países emergentes los riesgos son de posible recalentamiento. El mayor crecimiento previsto para dicho año puede estar acompañado de un recrudescimiento de la inflación, sobre la cual ya están incidiendo desde el inicio de 2011 los más elevados precios de las materias primas.

2011 puede ser «el año de las burbujas» (PESEK, 2011), visibles en numerosos aspectos. Entre estos últimos destacaría, en primer lugar, la abundancia de dinero especulativo, procedente sobre todo de los fuertes aumentos del balance de la Reserva Federal de Estados Unidos. En segundo lugar, las burbujas pueden resultar impulsadas por factores tales como los importantes crecimientos de los precios de los alimentos, las perturbaciones ocasionadas por el cambio climático y los riesgos geopolíticos que provocan las crecientes desigualdades derivadas del tipo de crecimiento de la economía mundial para salir de la crisis.

### 3. El lento proceso de recuperación de la economía española

Durante 2010 la economía española estuvo sometida a las incertidumbres provocadas en los mercados de deuda por las dificultades de los países periféricos de la Eurozona para hacer frente a los compromisos internacionales derivados del fuerte endeudamiento, público y privado. El fuerte aumento del diferencial de los tipos de interés de la deuda pública española respecto de la alemana a lo largo de 2010 reflejó dicha situación. Los picos más elevados del diferencial de la deuda a diez años (1,47% fue la media de dicho diferencial en 2010 frente a 0,76% en 2009) coincidieron con los períodos de agravamiento de las crisis de Grecia y de Portugal (FIG. 3). Dicha circunstancia no facilitó la financiación externa de las entidades de crédito españolas, lo que a su vez supuso un freno a la concesión de créditos en el pasado año.

En 2010 la economía española registró un ligero retroceso del ritmo de crecimiento del PIB (-0,2%), lejos del descenso del -3,7% sufrido en 2009. La política económica presentó un perfil restrictivo, encaminada como estuvo a reducir el déficit público. Este último se situó en 2009 en el -11,1% del PIB, mientras que en 2010 se habrá colocado en torno al -9,2%. La

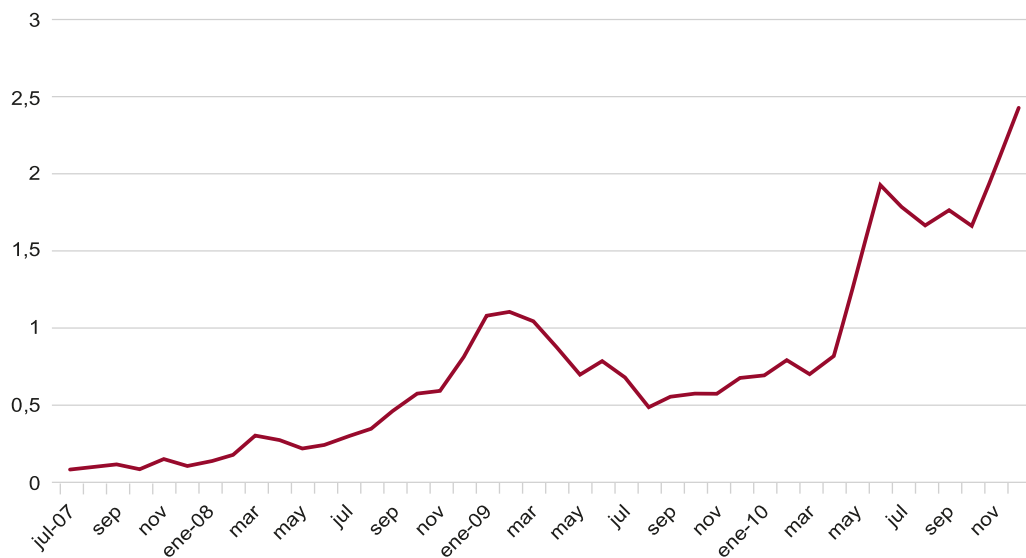


Fig. 3/ Diferencial de los rendimientos de la deuda pública a 10 años. España-Alemania. Serie mensual, 2007-2010

Fuente: BANCO DE ESPAÑA.

reducción de los salarios de los funcionarios, el estancamiento de las pensiones en 2011, las menores inversiones públicas y el aumento de la imposición indirecta han sido los aspectos más visibles de dicha política, a la que se ha unido en 2011 el aumento a 67 años de la edad legal de jubilación y del período de cómputo para el cálculo de las pensiones.

El descenso del PIB en 2010 se derivó del retroceso de la demanda interna en un -1,1%, dentro del cual destacó la fuerte caída de la inversión en capital fijo, en especial la correspondiente a la inversión en construcción (-10,9%) (FIG. 4). El comportamiento expansivo de las exportaciones (9,1%) fue el componente más dinámico de la demanda de la economía española. El saldo de exportaciones e importaciones aportó casi un punto al crecimiento de dicha economía, lo que impidió fuese más intenso el retroceso del PIB en 2010. El comportamiento de la economía española en 2010 contrastó con el de la Eurozona, donde el PIB creció en un 1,8%, estando previsto que en 2011 se reduzca el diferencial de crecimiento citado con España (FIG. 5).

En 2010 descendió en un -2,3% el empleo en España, por debajo del -6,6% de 2009. Entre

2007 y 2010 dicha magnitud ha descendido a un ritmo medio anual del -3,3%, lo que ha supuesto una disminución absoluta de 2.048.000 puestos de trabajo, de los que el 52,4% correspondió al sector de la construcción. El número de afiliados en alta a la Seguridad Social cayó en 2010 en un -1,2%, retroceso inferior a los registrados en 2008 (-4,2%) y en 2009 (-4,2%). El descenso acumulado de la afiliación entre diciembre de 2007 y el mismo mes de 2010 ha sido del 9,8% del empleo total (1.908.000 afiliados, el 54,8% procede del sector de la construcción).

El descenso del empleo ha provocado un fuerte aumento del paro, que se elevaba al 20,5% de los activos en el cuarto trimestre de 2010 (30,4% entre los trabajadores extranjeros). En 2010 retrocedió la tasa de empleo sobre la población de 16 a 64 años, que se ha situado en el 59,2% en el último trimestre de 2010. Otra consecuencia del descenso del empleo ha sido la desaceleración del aumento del número de hogares en los dos últimos años.

En 2010 los precios de consumo aceleraron el aumento interanual en diciembre hasta el 3% sobre 2009 (0,8% en 2009). Dicho aumento estuvo impulsado sobre todo por los más ele-

FIG. 4/ España. Principales macromagnitudes. 2004-2005 2009-2011. Tasas interanuales de crecimiento. Precios constantes

ESPAÑA	2009	2010(*)	2011(*)
<b>1. PIB, precios mercado Panel Expertos</b>	<b>-3,7</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,7</b>
2. Consumo privado	-4,3	1,2	0,9
3. Consumo público	3,2	-0,1	-1,1
4. Formación bruta de capital fijo	-16,0	-7,4	2,5
4.1. Construcción	-11,9	-10,9	-6,0
4.2. Bienes de equipo y otros	-21,4	-3,4	1,7
<b>5. Demanda interna Panel Expertos</b>	<b>-6,4</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,2</b>
6. Exportaciones	-11,6	9,1	5,4
7. Importaciones	-17,8	4,9	1,8
8. Exportaciones netas (% PIB)	2,7	0,9	0,7
<b>9. Empleo. Ocupados</b>	<b>-6,6</b>	<b>-2,3</b>	<b>-0,2</b>
Tasa de desempleo (% activos)	18,0	20,0	20,2
<b>10. Índice de precios de consumo (media anual)</b>	<b>-0,3</b>	<b>1,8</b>	<b>2,7</b>
11. Deflactor del PIB	0,6	1,0	1,5
12. Salario por persona ocupada	3,2	1,2	1,0
<b>13. Balanza de Pagos. Cuenta Corriente (% PIB)</b>	<b>-5,6</b>	<b>-4,6</b>	<b>-3,7</b>
<b>14. AA. Públicas</b>	<b>-11,2</b>	<b>-9,3</b>	<b>-6,6</b>

(\*) Previsión.

Fuente: Panel de Expertos, noviembre 2010.

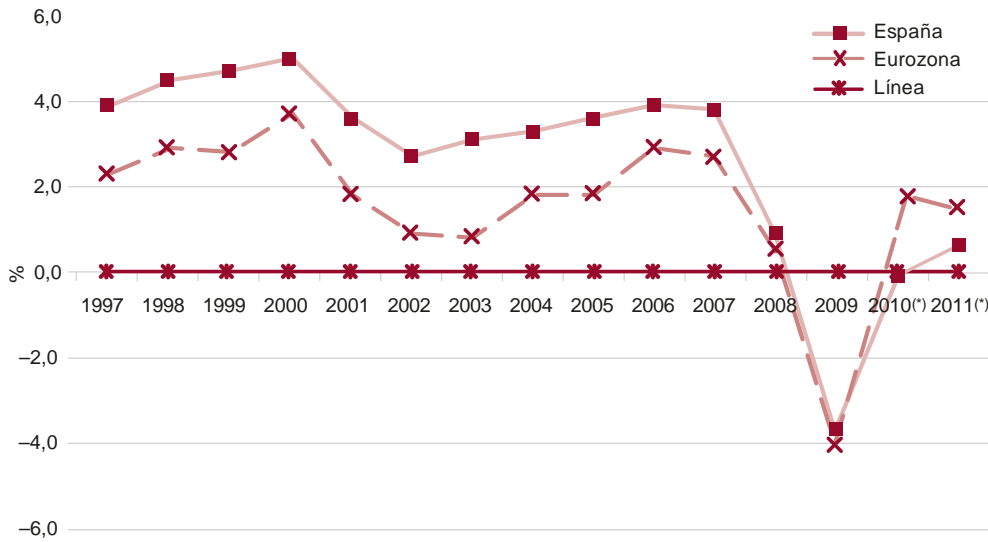


Fig. 5/ PIB. Tasas de crecimiento anual. España y Eurozona. Serie 1997-2009

(\*) Previsión.

Fuente: INE, FMI.

vados precios de los productos energéticos (15,6%) y de los carburantes, incidiendo también en dicha aceleración el aumento de la imposición indirecta. Los productos alimenticios no elaborados (10,5%) contribuyeron asimismo a la mayor inflación, que en enero de 2011 se ha situado en el 3,3%. El aumento salarial previsto para 2010 (1,2%) estuvo por debajo del crecimiento de los precios de consumo (1,8% en media anual).

En 2010 también se redujo el déficit exterior por cuenta corriente, que se situó en torno al -4,5% del PIB, por debajo del -5,6% de 2009. Dicha evolución reflejó el débil comportamiento de la demanda interna y la positiva búsqueda de mercados exteriores por parte de las exportaciones. El menor déficit exterior fue el resultante de la posición superavitaria de empresas y hogares así como de la reducción del déficit de las administraciones públicas (Fig. 6).

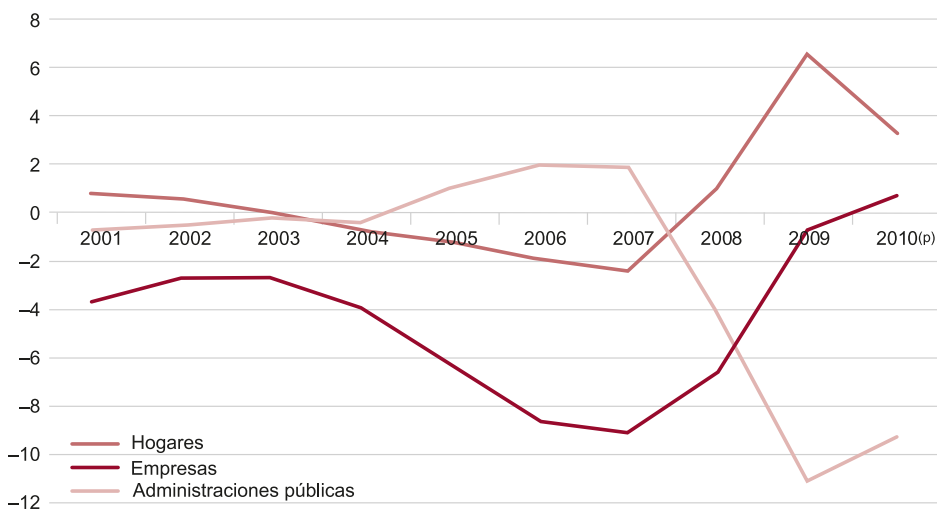


Fig. 6/ Saldos sectoriales: hogares, empresas y administraciones públicas. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación, en porcentajes del PIB. Serie 2001-2009 (previsión)

Fuente: INE, FMI.

La previsión de la economía española para 2011 es de una variación positiva del PIB de la economía española, inferior al 1%, en el que la actuación de la demanda interna resultará menos negativa que en los dos años precedentes. El empleo retrocederá de forma ligera (-0,2%), continuará reduciéndose el déficit exterior y el déficit público se aproximará al -6% del PIB. El impacto de la reforma prevista en el sistema financiero resultará relevante a efectos del ritmo de crecimiento de la economía, a la vista del papel que dicha reforma puede tener sobre el ritmo de aumento del crédito de las entidades financieras.

#### 4. Mercado de vivienda. Los precios

Un aumento ligero de las ventas de viviendas, un descenso suave de los precios de estas últimas y un nuevo retroceso acusado de las viviendas iniciadas, que miden la evolución de la nueva oferta, fueron los aspectos más relevantes de la evolución del mercado de vivienda en 2010 (FIG. 7). En 2010 los precios de la vivienda volvieron a descender en España por tercer año consecutivo. El descenso interanual de los precios de la vivienda fue

FIG. 7/ Mercado de vivienda. España. Principales magnitudes, 2009-2010

	Variaciones interanuales. Porcentajes				Ultimo dato
	2009	2009/2008 (%)	2010/2009 (%)	2011/2010 (%)	
<b>Demanda</b>					
1. Compraventas. Viviendas (*)	413.393	-25,1	6,8		
1.1. Nuevas	218.775	-21,4	1,8		
1.2. Usadas	194.618	-29,0	12,4		
2. Transmisiones inmobiliarias (**)	463.719	-17,8	2,2		2010 III
3. Hipotecas sobre viviendas (número de viviendas hipotecadas)	653.173	-21,9	-6,2		nov-10
4. Encuesta población activa	18.646	-6,1	-1,3		
4.1. Empleo. Ocupados, 4.º T	17.122	1,3	0,8		
4.2. Hogares. Miles, 4.º T					
5. Inversión extranjera viviendas equivalentes	17.667	-32,2	3,3		2010 III
<b>Oferta</b>					
6. Aparejadores. Visados obra nueva	110.800	-58,1	-17,3		nov-10
7. Aparejadores. VV. terminadas	387.100	-36,1	-34,5		nov-10
8. Inversión en vivienda (***) millones euros	61.159	-21,0	-19,0		2010 III
9. Consumo aparente cemento (miles de toneladas)	28.646	-32,9	-15,1		
<b>Precios (4.º trimestre)</b>					
10. Precios viviendas (€/m <sup>2</sup> )	1.892,3	-6,3	-3,5		
11. Precios viviendas INE. Total	91,1	-4,3	-2,2		2010 III
12. Precios vivienda TINSA (€/m <sup>2</sup> )	1.951,3	-6,9	-3,9	-5,0	2011 I
<b>Financiación</b>					
14. Créditos comprador vivienda. Formalizaciones (millones euros)	73.154	-16,0	-5,0		
15. Cuota por cada 1.000 euros en préstamos a 25 años (€/mes)	3,44	-20,9	-6,9		

(\*) Fuente: INE según Registradores.

(\*\*) Fuente: Mº de Vivienda, según datos de los Notarios.

(\*\*\*) Contabilidad Nacional, millones de euros, tasas a precios constantes.

Fuente: INE, Banco de España, Mº de Vivienda, Mº de Fomento.

del -3,5% (-3,9% en media anual). La prolongada etapa de diez años de aumentos continuados de los precios se extendió hasta el primer trimestre de 2008. Después de este período los precios de la vivienda han disminuido en España durante once trimestres consecutivos.

La evolución a la baja de los precios de la vivienda en España en 2010 estuvo explicada por el comportamiento de las principales variables explicativas de la evolución de dichos precios (descenso del empleo, aumento del coste de capital, crecimiento del stock de viviendas). A dicha evolución se unió la presencia del racionamiento de crédito que, aunque menos acusado que en los dos años precedentes, todavía influyó en 2010.

Según la estadística de precios del desaparecido Ministerio de Vivienda, el retroceso acumulado de los precios de la vivienda entre el primer trimestre de 2008 y el cuarto de 2010 ha sido del -13,1% en términos nominales y del 18,3% en términos reales. Según la estadística de precios de Tinsa, principal empresa tasadora del mercado español, el descenso nominal sufrido en la actual recesión del mercado de vivienda entre el mayor nivel de precios alcanzado (diciembre de 2007) y el más reducido (enero de 2011) ha sido del 19,6%. Ello implica un mayor recorrido a la baja de los precios de la vivienda que el que aparece en

la estadística de precios hasta ahora estimados por el Ministerio citado.

En relación con la Eurozona, la fluctuación cíclica sufrida por los precios de vivienda en España fue más acusada que en el conjunto de dicha área económica. Así, mientras que en la fase de expansión el aumento medio anual de los precios de la vivienda en España duplicó al de la Eurozona (11,5% frente a 5,8%), en la fase de recesión el descenso de los precios en España ha sido más acusado (FIG. 8). Se considera que los precios de la vivienda estaban ampliamente sobrevalorados en la Eurozona en el momento de iniciarse la crisis en 2007 (EUROPEAN COMMISSION, 2010a). España figura entre los países en los que dicha sobrevaloración era más elevada.

De acuerdo con el índice experimental de precios de vivienda elaborado por la Comisión (EUROPEAN COMMISSION, 2010b), el descenso de los precios citados en España desde el inicio de la crisis ha sido del -13,1% frente al -3,6% registrado en el conjunto del área económica citada. Las mayores correcciones reales a la baja de los precios de la vivienda han sucedido en los países donde previamente fueron mayores los aumentos en la fase de auge, como ha sido el caso de Irlanda (-37%), España (-18%) y Francia (-15%).

En la evolución de los precios de la vivienda en 2010 en la Eurozona ha destacado la dispersión

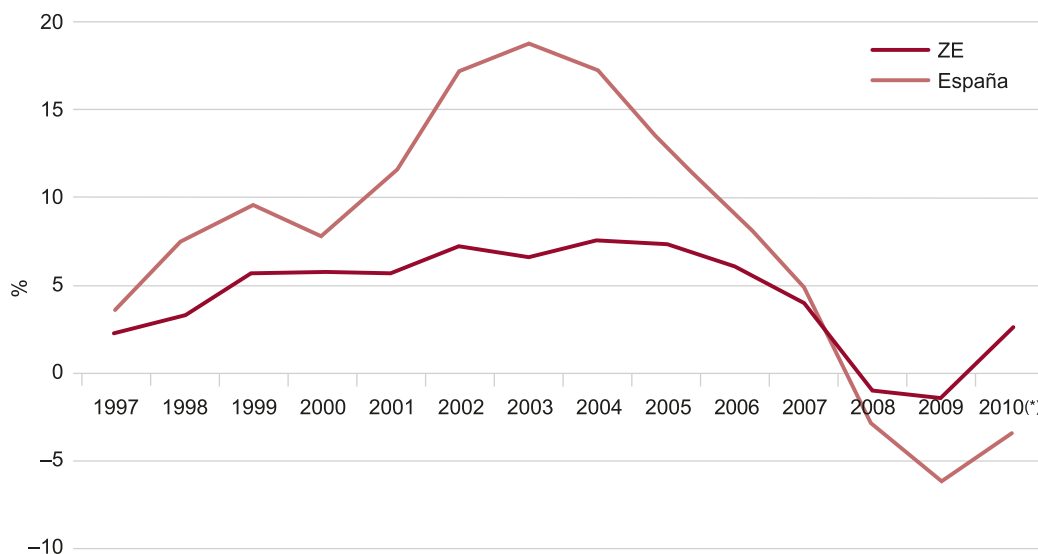


FIG. 8/ Precios de la vivienda. España y Eurozona. Tasas interanuales de variación, 1997-2010

(\*) Tasa interanual del tercer trimestre para la Eurozona.

Fuente: COMISIÓN EUROPEA, *Índice de precios de vivienda experimental*.

entre los diferentes países. En los tres primeros trimestres de 2010 los precios crecieron en el conjunto de la Eurozona, correspondiendo los aumentos mayores a Bélgica, Francia y Finlandia. Un conjunto de países de dicha área ha seguido registrando descensos de precios a lo largo de 2010, como ha sido el caso de Irlanda, Grecia, España, Holanda, Eslovaquia y Estonia (BCE, 2010). El escaso apoyo del mercado inmobiliario a la recuperación de la economía en la actual fase cíclica de moderada recuperación ha sido generalizado (OCDE, 2010).

Dentro de España destacó también la dispersión en los descensos de precios sufridos entre 2008 y 2010 (FIG. 9). En las zonas del interior y del norte (Extremadura, -2,8%, Galicia, -6,5%) los precios han bajado menos que en las zonas costeras mediterráneas (Murcia, -17,8%) y que en Madrid (-17,9%). En general, los mayores descensos de precios han sucedido allí donde creció más el stock de viviendas en la fase de auge. Se dispone de datos sobre dicha evolución a partir de 2001 (año del último Censo de Viviendas) y 2008, último ejercicio para el que el Ministerio de Vivienda actualizó la estimación del stock.

El aumento del parque de viviendas entre 2001 y 2008 fue del 19,5% en el conjunto de España. El stock citado pasó desde los 21 millones

de viviendas de 2001 hasta 25,1 millones en 2008. Murcia (30,8%) y Andalucía (24%) registraron los mayores aumentos relativos, mientras que en Extremadura (13,2%) y País Vasco (11,8%) tuvieron lugar los aumentos más reducidos. Resulta evidente la concentración de la nueva oferta en las zonas turísticas, en especial en el denominado «arco mediterráneo», que es también donde están situadas las mayores concentraciones de viviendas sin vender.

## 5. Demanda de vivienda. Financiación

En 2010 ha tenido lugar una modesta recuperación de las ventas de viviendas, a la vista del comportamiento de las transmisiones de viviendas en los tres primeros trimestres de 2010, según información procedente de los notarios (FIG. 10). La variación interanual (provisional) de dicho período sobre 2009 fue del 2,2%. Esta evolución sucedió a los importantes descensos sufridos por dicha magnitud en los tres ejercicios anuales precedentes. En 2010 ha destacado el dispar comportamiento registrado entre las transmisiones de viviendas nuevas, que descendieron en un 20,2%, y las correspondientes a las viviendas usadas, que crecieron en un 28,2%.

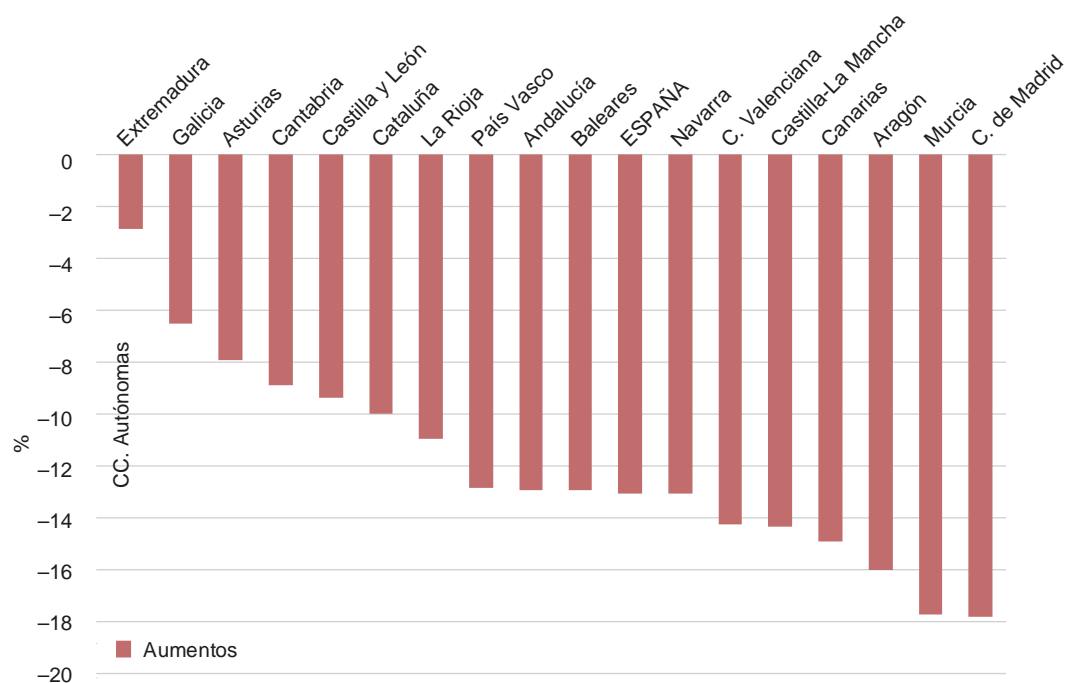


FIG. 9/ Precios de las viviendas. Variaciones entre el nivel máximo (2008 I) y mínimo (2010 IV), por CC. AA. (%)

Fuente: ESPAÑA. SECRETARÍA DE ESTADO DE VIVIENDA Y ACTUACIONES URBANAS.

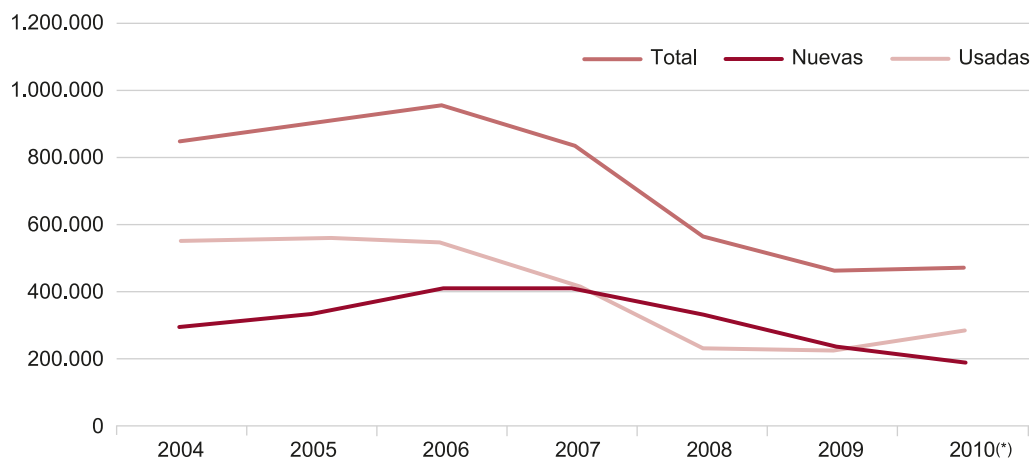


FIG. 10/ **Viviendas. Transmisiones. Notarios. Serie anual, 2004-2010**

(\*) Estimación con datos hasta el 3.º trimestre.

Fuente: España. MINISTERIO DE VIVIENDA.

Las medidas fiscales introducidas o previstas en 2010 han afectado a la evolución estimada de las ventas de viviendas. En el segundo trimestre se reactivaron las ventas como consecuencias del aumento inminente del IVA desde el 7% hasta el 8% en las compras de vivienda nueva a partir del 1.º de julio de este año. En dicha fecha también subió el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales en algunas autonomías. Dicho tributo afecta a las ventas de viviendas usadas. La reducción sensible del ámbito de hogares a los que afectan las desgravaciones para compra de vivienda habitual en el IRPF desde el 1.º de enero de 2011 puede haber elevado las ventas de viviendas en los meses finales de 2010.

El descenso acumulado de las ventas de viviendas en España en la fase recesiva del mercado de vivienda, concretamente entre 2007 y 2010, ha sido del 43,4% (FIG. 11). Dicho descenso ha resultado ser más intenso en Murcia (-54,4%), Canarias (-53,8%) y Baleares (-51,7%), autonomías con fuerte peso del turismo en su actividad productiva. En el País Vasco (-7,4%), Madrid (-23,7%) y Extremadura (-34,7%) el descenso citado ha resultado ser menos acusado.

La estadística de compraventas registradas, obtenida por el INE a partir de los datos procedentes de los registros de la propiedad, presentó en 2010 un aumento de las compraventas del 6,8% (FIG. 11 bis). El aumento citado fue moderado en las viviendas de nueva construcción (1,8%), mientras que fue mayor en el caso de las viviendas usadas (12,4%). La estadística registral citada refleja la evolución de las ventas con un retraso de alrededor de dos meses res-

pecto de la formalización de la venta ante notario. Será el dato procedente de los notarios el que aportará la información definitiva acerca de lo sucedido en España en las ventas en 2010.

En 2010 las ventas de vivienda han tocado fondo tras cuatro años de continuado y firme descenso, aunque no se ha advertido una recuperación definitiva en la segunda mitad de dicho ejercicio. El comportamiento de las ventas en 2011 dependerá de la evolución del empleo y de las disponibilidades efectivas de financiación crediticia a comprador de vivienda. El nivel de empleo medio ha descendido en un -3,3% entre 2007 y 2010, correspondiente a un retroceso absoluto de 1.937.000 puestos de trabajo. Dentro de dicho descenso, el 55,3% tuvo lugar en el sector de la construcción, según datos de la EPA y de la Contabilidad Nacional Trimestral del INE). La disminución del empleo en la construcción, asociada con el fuerte retroceso de la obra construida, sobre todo en la construcción residencial, parece un proceso ajeno a la normativa laboral hasta ahora vigente en España.

La prolongada caída del empleo sufrida en los tres últimos años ha afectado al ritmo de creación de nuevos hogares. Estos últimos redujeron el aumento neto anual desde los 442.500 de 2008 hasta los 131.300 en 2010 (FIG. 12). La frecuente afirmación de que en España se crean unos 300.000 empleos cada año no es rigurosa. De la estructura demográfica de España se deriva la potencialidad de crear dicha variación de hogares, pero la creación efectiva depende de la evolución del empleo, como lo confirma la fuerte desaceleración de dicha variación en 2009-2010.

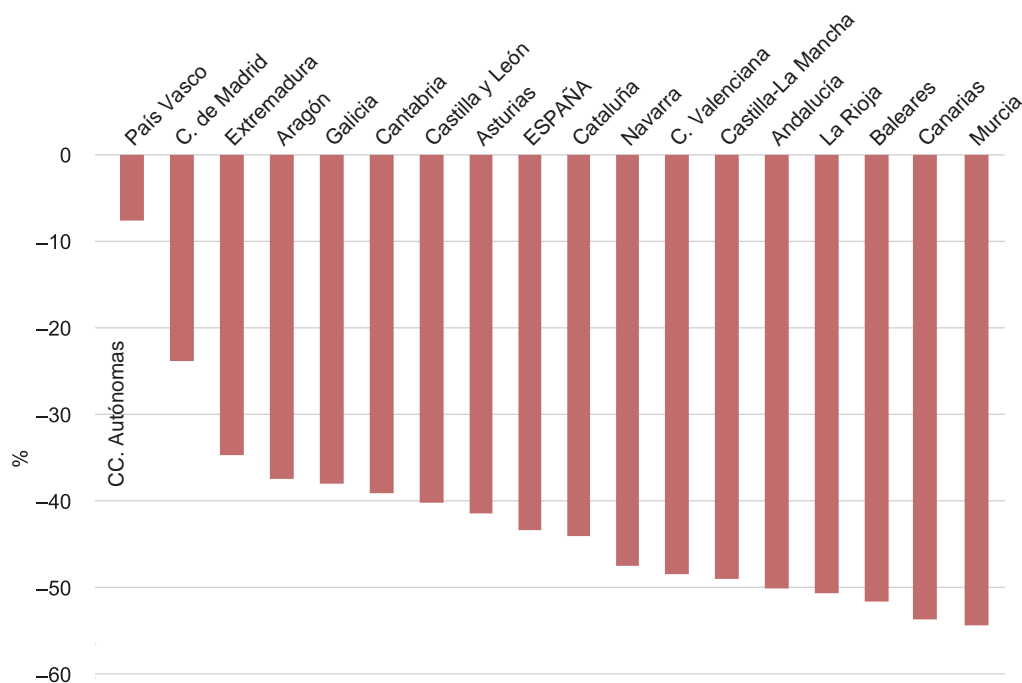


Fig. 11/ **Viviendas. Variación acumulada de las transmisiones anuales de viviendas, 2007-2010 (%). España y CC. AA (\*)**

(\*) Las transmisiones de 2010 se han estimado con datos hasta el tercer trimestre.

Fuente: España. MINISTERIO DE VIVIENDA y Cº SUPERIOR DEL NOTARIADO.

En 2010 persistió la evolución alcista del coste de capital (FIG. 13), derivada de las expectativas a la baja de los precios de las viviendas. Tales expectativas han compensado el retroceso de los tipos de interés a largo plazo y han

frenado la demanda de vivienda, donde son trascendentes las previsiones sobre los precios esperados de las viviendas. En síntesis, empleo a la baja, mayor coste de capital y persistencia de un flujo «racionado» de créditos a

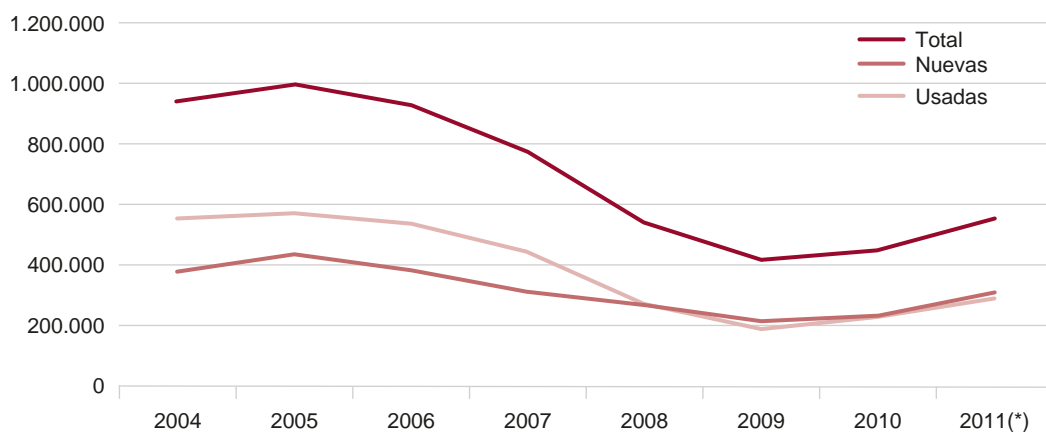


Fig. 11Bis/ **Compraventas registradas de viviendas. Totales anuales, 2004-2011 (estimación con datos hasta enero), nuevas y usadas**

Fuente: Registradores de España.

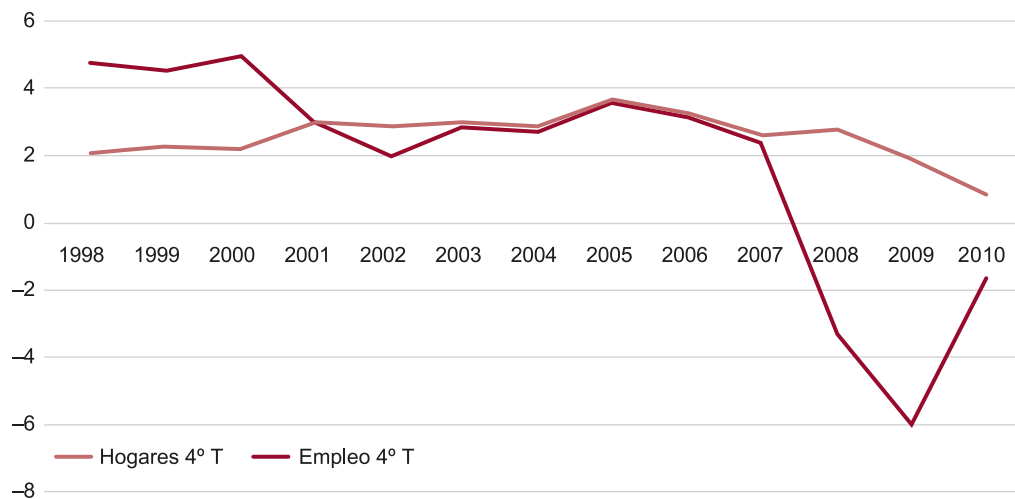


FIG. 12/ Empleo y hogares. Tasas de variación anual de los datos del cuarto trimestre, 1998-2010

Fuente: INE, CN Trimestral y EPA.

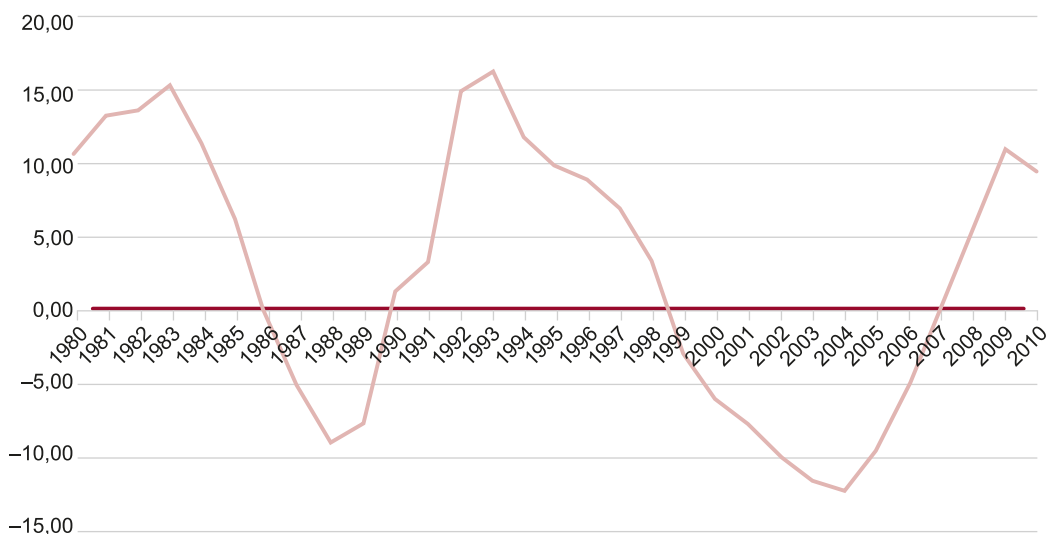


FIG. 13/ Vivienda. Coste del capital. Valores medios anuales, 1980-2010 (%)

Coste de capital: suma de los tipos de interés a largo plazo y de la depreciación anual de la vivienda, menos las expectativas de aumentos de precios de las viviendas.

Fuente: Estimación propia.

comprador explican el comportamiento de la demanda de vivienda en España en este año.

Según la Encuesta de Crédito del Banco de España, los créditos a comprador de vivienda retrocedieron en 2010 en un -5%, y ello por cuarto año consecutivo (FIG. 14). Dicho descenso fue menos intenso en 2010 que en los tres años anteriores. Las cajas de ahorros, según la estadística citada, han perdido cuota de mercado en lo relativo al crédito a comprador

de vivienda frente al resto de entidades de crédito. La cuota citada ha descendido desde el 59,5% de 2006 hasta el 49,5% en 2010. La estimación de nuevos créditos formalizados a comprador de vivienda para 2010 fue de 69.478 millones de euros, equivalentes al 6,6% del PIB de España previsto para 2010, lejos del 17,3% de 2006.

En 2010 el saldo vivo de los créditos a hogares a 31 de diciembre para compra de vivienda

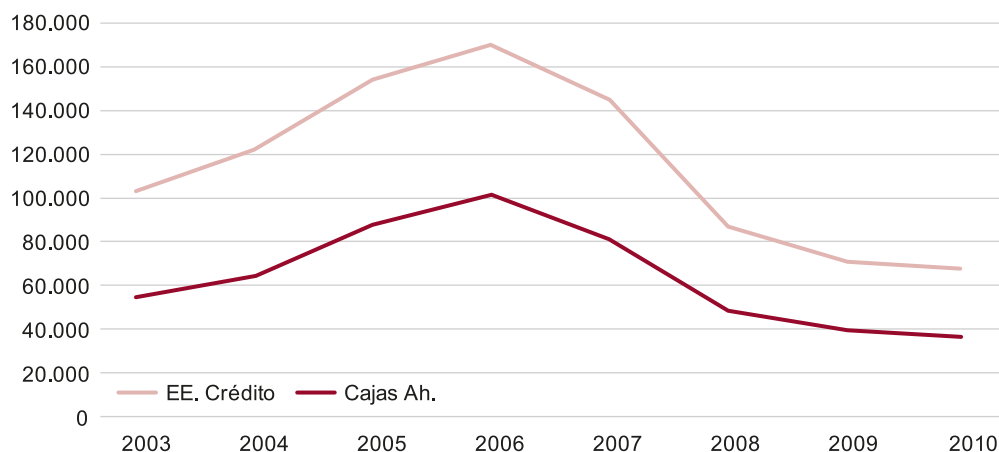


Fig. 14/ Créditos a comprador de vivienda. Totales anuales, millones de euros, 2003-2010

Fuente: BdE.

aumentó en un 0,8%. Dicho comportamiento contrastó con la caída observada hasta septiembre en el caso de los créditos a promotor (-1,3%) y a constructor de viviendas (-9,6%). El saldo correspondiente al conjunto del crédito inmobiliario (promotor, constructor y comprador) descendió a 30 de septiembre sobre 2009 en un -1,2%.

El saldo del crédito inmobiliario de las entidades de crédito ascendió, a 30.9.2010, a 1,1 billones de euros, equivalentes al 103,4% del PIB. Dicha magnitud suponía, en dicha fecha, el 59,4% del conjunto del crédito al sector privado de las entidades de crédito. El 61,8% de dicho saldo correspondió al crédito a comprador, el 29,2% al crédito a promotor y el crédito a constructor supuso el 9% de dicho total. La tasa de morosidad en la misma fecha ascendía al 2,62% para el crédito a comprador, al 10,4% para el crédito a constructor y al 11,8% para el crédito a promotor.

Según el Banco de España (BANCO DE ESPAÑA, 2010) la inversión potencialmente problemática del sector bancario en construcción y promoción ascendía a 180.800 millones de euros en junio de 2010. Dicha cifra equivalía al 41,2% de la inversión crediticia a promotor inmobiliario y a la construcción. Dentro de dicha partida los activos adjudicados y adquiridos se elevaba a 70.000 millones de euros, partida que debe de corresponder sobre todo a garantías inmobiliarias adjudicadas, correspondientes a suelo y viviendas.

Es importante tener en cuenta que en la fase previa de auge inmobiliario una parte importante de la financiación de las entidades de

crédito se efectuó en los mercados mayoristas de dinero. En dicho período los depósitos no bastaron para satisfacer la potente demanda de financiación provocada por las excepcionales condiciones de financiación y por las expectativas de revalorización indefinida de los precios de la vivienda. Con la crisis de la deuda de 2010, la situación de los mercados en cuestión está afectando a la capacidad de refinanciarse de dichas entidades en 2010-2011, lo que incide sobre la oferta efectiva de financiación a comprador de vivienda.

Dicha situación subraya la trascendencia de la reforma que va a tener lugar en 2011 en la normativa correspondiente a las cajas de ahorros y el esfuerzo de capitalización de dichas entidades que va a promoverse desde el gobierno a partir de este ejercicio. Las crisis de los mercados de deuda sufridas en mayo y noviembre de 2010, ligadas a las situaciones problemáticas de Grecia e Irlanda, países miembros de la eurozona, afectaron a la fortaleza del euro, aumentaron la volatilidad de dichos mercados y encarecieron la apelación a los mismos.

En 2010 el descenso de los precios de la vivienda y los bajos tipos de interés de los préstamos a comprador, los más reducidos de la historia económica de España, contribuyeron a reducir el esfuerzo de acceso a la vivienda. La relación precio de venta de la vivienda/salario medio anual ha descendido desde 9,0 en 2007 hasta 7,3 en 2010. El esfuerzo de acceso medio para la familia monosalarial ha bajado desde el 51,2% de 2007 hasta el 32,5% en 2010.

Los menores precios de venta de la vivienda en 2010 y los más bajos tipos de interés han

elevado las posibilidades de acceso a la vivienda en propiedad con un esfuerzo razonable para los hogares de nueva creación. El problema general de 2010 es el del empleo y también el de la dificultad de acceso a la financiación crediticia, en especial si la vivienda que se pretende adquirir no forma parte de las puestas a la venta por las entidades de crédito. Dichas viviendas proceden de las adjudicaciones y de las promociones entregadas en dación de pago por los promotores a dichas entidades.

## 6. Oferta de viviendas

El moderado aumento de la demanda de vivienda en 2010 incrementó levemente las ventas en dicho ejercicio, en el que persistieron los descensos en los precios de las viviendas. A fines del pasado año era elevado el stock de viviendas de nueva construcción no vendidas. Una parte significativa de dicho stock está bajo control de las entidades de crédito que financiaron su construcción.

En el contexto de debilidad de demanda, de amplios volúmenes de viviendas nuevas no vendidas y de descensos insuficientes de los precios de venta, el ajuste del mercado de vivienda ha vuelto a descansar en 2010 sobre la nueva oferta de viviendas. En dicho ejercicio retrocedieron las viviendas iniciadas en un  $-17,3\%$  (enero-noviembre). Dicha evolución corresponde a los visados de dirección de

obra nueva emitidos por los Colegios de Arquitectos Técnicos (FIG. 15). En dicho año descendieron los proyectos para ampliación de viviendas ( $-13,7\%$ ) y aumentaron los destinados a la rehabilitación de viviendas ( $3,2\%$ ). Estos últimos han reforzado su participación en el total de proyectos visados hasta el  $25,8\%$ , muy por encima del  $4,3\%$  de 2007. También ha crecido su cuota de los presupuestos de ejecución material de la edificación residencial, donde en 2010 supusieron casi el  $15\%$  del valor total.

En 2010 las iniciaciones de viviendas se habrán situado en el entorno de las 95.000 (110.800 en 2009). Las viviendas terminadas han descendido en dicho año en un  $34,5\%$  sobre el año precedente. Esta última evolución refleja la fuerte caída de las iniciaciones hace dos años y la realidad de abundantes promociones de viviendas cuya construcción se ha visto interrumpida antes del final de las obras. La previsión para 2010, con datos hasta noviembre de dicho año, es de unas 255.000 viviendas terminadas.

A la vista de la evolución de las viviendas terminadas en 2008-2010, el stock total de viviendas de España a fines de 2010 podría situarse en unos 25,7 millones de viviendas familiares, frente a unos 17,3 millones de hogares en la misma fecha. Ello implica una relación viviendas/hogares próxima a 1,5, por encima de la media de la Eurozona. Cuatro autonomías, Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Madrid concentraban en la fe-

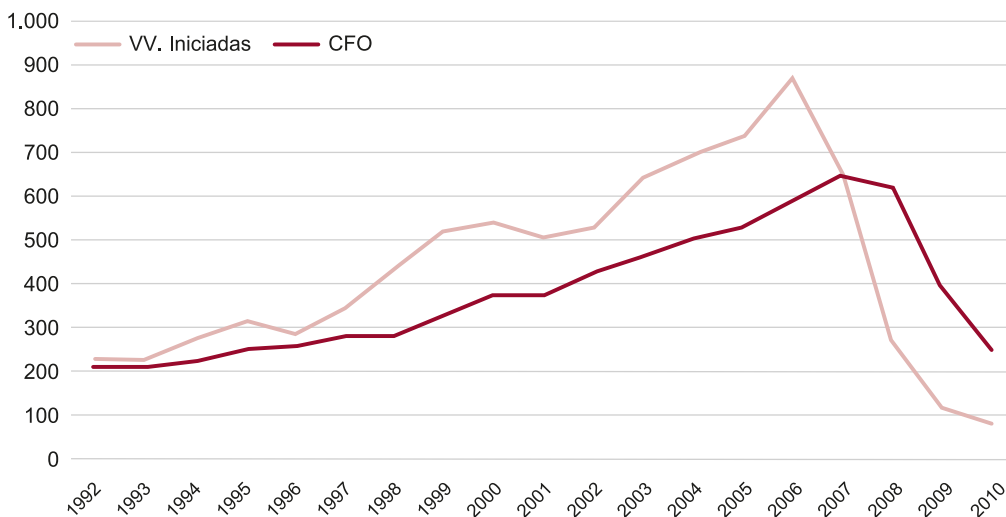


FIG. 15/ Visados de aparejadores. Viviendas iniciadas y terminadas. Serie anual, 1992-2010 (estimación con datos hasta noviembre)

Fuente: INE.

cha citada el 57% del parque de viviendas de España. Destaca asimismo el que cinco provincias (Madrid, Barcelona, Valencia, Alicante y Málaga) tengan un parque de más de un millón de viviendas.

La evolución anual desde 2004 de las viviendas terminadas y de las ventas de nuevas viviendas revela que entre 2006 y 2009 el número de viviendas terminadas superó ampliamente al de las ventas de viviendas de nueva construcción (FIG. 16), aproximándose ambas magnitudes en el transcurso de 2010. Esto implica que en la fase expansiva del mercado de vivienda se construyeron nuevas viviendas con unas previsiones deficientes sobre la realidad de la demanda. El período prolongado de fuerte disparidad entre la nueva oferta de viviendas y las compras efectivas de nuevas viviendas dio lugar a la creación de un amplio stock de viviendas de nueva construcción no vendidas.

Las estimaciones del stock aparente de viviendas terminadas y no vendidas oscilan entre 670.000 y 1.130.000 viviendas a fines de 2010. El resultado de la estimación depende de si se consideran o no como viviendas vendidas a todas las viviendas autopromovidas (cooperativas, comunidades de propietarios y autopromoción), una parte de las cuales puede corresponder a promociones de viviendas destinadas a la venta.

El descenso de las viviendas iniciadas posterior a 2006 ha provocado retrocesos importantes en la inversión en vivienda. Según la Con-

tabilidad Nacional Trimestral de España esta última magnitud refleja la evolución de la obra construida. Desde el comienzo de la crisis hasta el tercer trimestre de 2010 el PIB de la economía española llegó a descender en seis trimestres consecutivos, lo que implicó un retroceso de dicha magnitud del -4,5% (FIG. 17). En el caso de la inversión en vivienda, dicha magnitud ha disminuido durante tres años (desde 2007 3er trimestre hasta 2010 3er trimestre) consecutivos, lo que ha supuesto un retroceso del 45,7% de la obra construida a precios constantes desde el inicio de la crisis.

La inversión en vivienda llegó a suponer el 9,4% del PIB en 2006 y el 9,2% en 2007. La previsión para 2010 es de una participación del 4,0%, la más reducida en 20 años. El impacto del retroceso de la construcción residencial ha sido de una detracción media anual de 1,4 puntos porcentuales al crecimiento del PIB y de una disminución acusada del empleo en el sector de la construcción. Se ha estimado que solo la construcción residencial ha explicado un 60% de la caída total del empleo en el período de crisis (MAZA & *al.*, 2010).

## 7. La política de vivienda en 2010

El precio medio de la vivienda de 90 metros construidos en España fue de 164.295 euros en el 4º trimestre de 2010. El salario medio de España en el tercer trimestre de 2010 fue de 1.779,3 euros/mes, unos 21.351 euros al año. Una vivienda media costaba, pues, 7,7 sala-

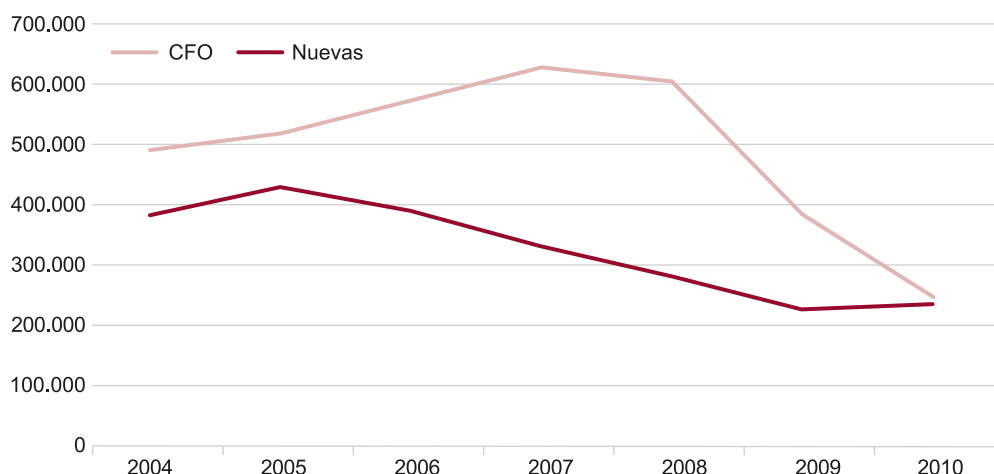


Fig. 16/ **Viviendas de nueva construcción terminadas y vendidas. Totales anuales, 2004-2010 (estimación con datos hasta noviembre)**

Fuente: INE.

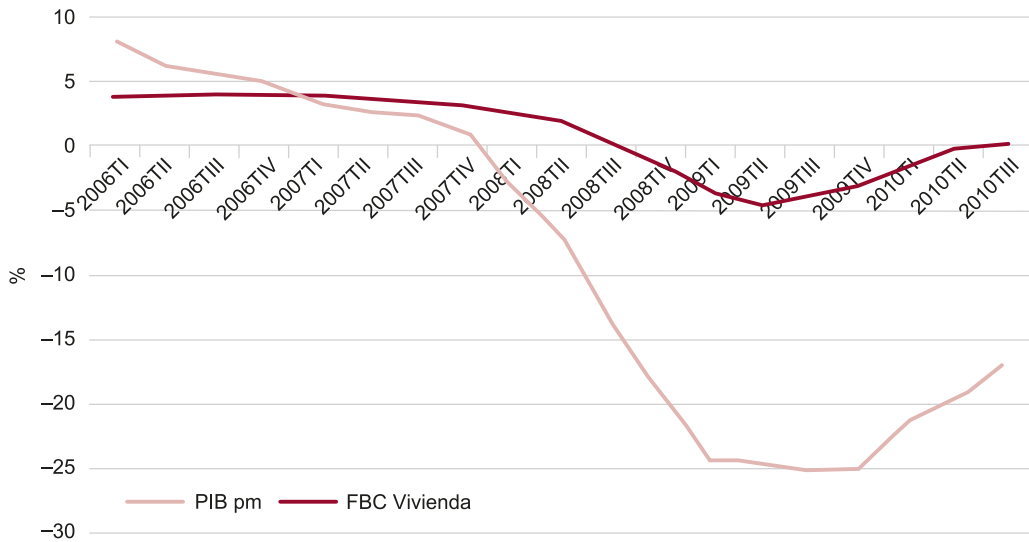


Fig. 17/ PIB e inversión en vivienda. Tasas interanuales de crecimiento. Datos trimestrales, 2006-2010

Fuente: INE.

rios anuales, por debajo de los 9,0 de 2007. El esfuerzo de acceso a dicha vivienda en propiedad para un hogar que ganase el salario medio citado equivaldría al 34% de los ingresos familiares. Pero los hogares de nueva creación tienen unos ingresos inferiores a dicho salario medio. Además, en las áreas metropolitanas los precios de venta de la vivienda superan a la media territorial citada.

En 2010 no ha resultado fácil, pues, acceder a una vivienda en propiedad en España para quienes tienen un empleo. El que dicho esfuerzo de acceso sea ahora menor que el de 2007 no implica que los hogares de nueva creación puedan cubrir las cuotas del préstamo con menos de la tercera parte de los ingresos familiares. Los precios de las viviendas todavía están lejos de los niveles salariales percibidos por los nuevos hogares. El empleo es ahora el principal problema, mientras que el del acceso a la vivienda ha pasado a segundo plano, aunque puede reaparecer en cuanto se recupere la economía.

Junto al acceso a la vivienda en propiedad, en los últimos años parece tomar algo más de fuerza el acceso en forma de alquiler. La encuesta de condiciones de vida del INE, correspondiente a 2009, ha señalado la presencia de un leve aumento de la proporción de viviendas de alquiler entre los hogares, el 11,5% (una décima más que el año precedente). Dicha encuesta señala asimismo que el alquiler es más frecuente entre hogares con menores recur-

sos, entre inmigrantes y también entre los hogares más jóvenes. También parece haber crecido la oferta de vivienda de alquiler en el mercado, procedente en parte de las viviendas adquiridas con fines de inversión en la fase de auge pasada. Los datos del mercado de vivienda en España justifican la mayor atención concedida al alquiler dentro de la política de vivienda.

En 2005 se creó la Sociedad Pública de Alquiler para mejorar la transparencia y la seguridad en el mercado del alquiler. En 2007 se estableció la figura de la ayuda directa a los arrendatarios, limitada a jóvenes entre 22 y 30 años, con una cuantía mensual de 210 euros durante cuatro años. Los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2008 introdujeron la desgravación fiscal al arrendatario. Se aproximaban así las ayudas al alquiler con las de las viviendas en propiedad, política que se ha reforzado algo en los PGE de 2011.

El vigente Plan de Vivienda 2009-12 se ha visto afectado en su implantación por el racionamiento de crédito derivado de la crisis financiera iniciada en 2007. Las viviendas protegidas han sufrido dichas restricciones, que han sido mayores en el caso de las destinadas al alquiler. El retorno al Ministerio de Fomento de las competencias en materia de política de vivienda puede ser una buena ocasión para repasar los objetivos e instrumentos de la política de vivienda a nivel estatal. Desde 2008 la reducción del stock de viviendas de nueva construc-

ción no vendidas aparece como el objetivo más referido de la política de vivienda en España, a la vista de las frecuentes declaraciones sobre este punto de los políticos responsables de la política en cuestión.

En 2011 la política de ajuste del gasto público va a afectar al alcance de las ayudas incluidas en el actual Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2013 (PEVyR), regulado por el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre (BOE de 24-12-2008). El Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre (BOE de 18-12-2010), vigente desde 1.º de enero de 2011, recorta algunas de las ayudas contempladas en la norma que regula el Plan vigente.

Entre los cambios introducidos en el contenido del PEVyR destaca, en primer lugar, el que en los préstamos convenidos para la promoción, compra y rehabilitación de viviendas el tipo de interés efectivo podrá ser variable o fijo. En el caso de los préstamos a promotores de viviendas protegidas para venta o alquiler las entidades de crédito podrán aplicar un tipo de interés superior al euríbor a un año del mes anterior al de la fecha de formalización, en un intervalo que oscila entre el 0,25% y el 2,50%. En los préstamos a adquirentes de viviendas y promotores de rehabilitación dicho diferencial podrá oscilar entre el 0,25% y el 1,25%. La mayor carestía posible del préstamo a promotor implica reconocer una mayor prima de riesgo en dichos préstamos.

En segundo lugar, se elimina desde 2011 la Ayuda Estatal de Entrada (AEDE) en los préstamos a comprador. Se podrá alargar hasta 15 años la subsidiación a los préstamos convenidos para la adquisición de las viviendas (ahora no pasaba de los diez años). En tercer lugar se suprime la subvención a la actuación protegida relativa a la compra y urbanización de suelo para vivienda protegida. En cuarto lugar, se reduce la cuantía de las subvenciones contempladas a promotores en la promoción de viviendas protegidas destinadas al alquiler, de 10 y 25 años de plazo, así como las de los promotores de alojamientos protegidos.

El peso de la vivienda protegida en el mercado de vivienda ha oscilado entre el 10% y el 11% dentro del conjunto de compraventas registradas y de transmisiones inmobiliarias en 2009 y 2010 (11,3% fue la participación de las VPO en las compraventas registradas de 2010). Dicha participación es más alta en las ventas de viviendas de nueva construcción

que entre las usadas. Dicha presencia implica que las viviendas protegidas desempeñan todavía un papel cualitativamente importante en España. Ello no elimina la conveniencia de proceder a realizar modificaciones sensibles en el diseño de dicho componente de la política de vivienda.

La ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011 (PGE 2011), entre otros aspectos, incorpora la elevación desde el 7% hasta el 8% del tipo impositivo del IVA sobre el precio de venta de las viviendas de nueva construcción en vigor desde el 1.º de julio de 2010. También recoge la deducción por obras de mejora de la vivienda habitual, establecida previamente en el RD 6/2010, relativa a las obras realizadas entre 2010 y 2012 y para contribuyentes con base imponible inferior a 53.007 euros anuales.

Los PGE 2011 eliminan la desgravación a la compra de vivienda habitual en el IRPF (el 15% de las cantidades satisfechas en el año, con un total de 9.015 euros) para los contribuyentes con ingresos anuales superiores a 24.107 euros desde el 1.º de enero de 2011. Las comunidades forales, País Vasco y Navarra, mantienen dicha desgravación, y son varias las autonomías que la aplican en el tramo transferido del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, lo que implica una reducción del alcance de dicha medida.

Los contribuyentes con ingresos comprendidos entre 17.707 euros anuales y 24.107 podrán desgravar por compra de vivienda habitual por la cuantía de sus ingresos que supere a los 17.707 euros. Los PGE 2011 mantienen la deducción por alquiler para hogares con base imponible inferior a 24.020 euros. Se refuerza la desgravación a los particulares que pongan en alquiler una vivienda de su propiedad, pasando la reducción de los rendimientos desde el 50% hasta el 60%. Dicha reducción será del 100% si la vivienda se alquila a un menor de 30 años.

Las ayudas previstas a la vivienda en los PGE 2011 ascienden a 7.626 millones de euros: Las ayudas directas suponen el 15,9%, mientras que las ayudas fiscales alcanzan el 84,9%, destacando la relevancia de las desgravaciones en el IRPF. Tales ayudas equivalen al 0,71% del PIB previsto para 2011, proporción inferior a la de los dos años precedentes. La política de vivienda en España no necesita tanto un aumento de las ayudas, sino de una actualización de las mismas y de una clarificación de objetivos.

En 2010 (enero-septiembre) descendieron en casi un 20% las calificaciones provisionales de viviendas protegidas, mientras que las viviendas terminadas protegidas retrocedieron en un -22,4% (FIG. 18). Las calificaciones

acogidas a los planes estatales descendieron con menos intensidad (-14,5%) en 2010, mientras que las correspondientes a los planes autonómicos específicos retrocedieron en un -66,5% (FIG. 19).

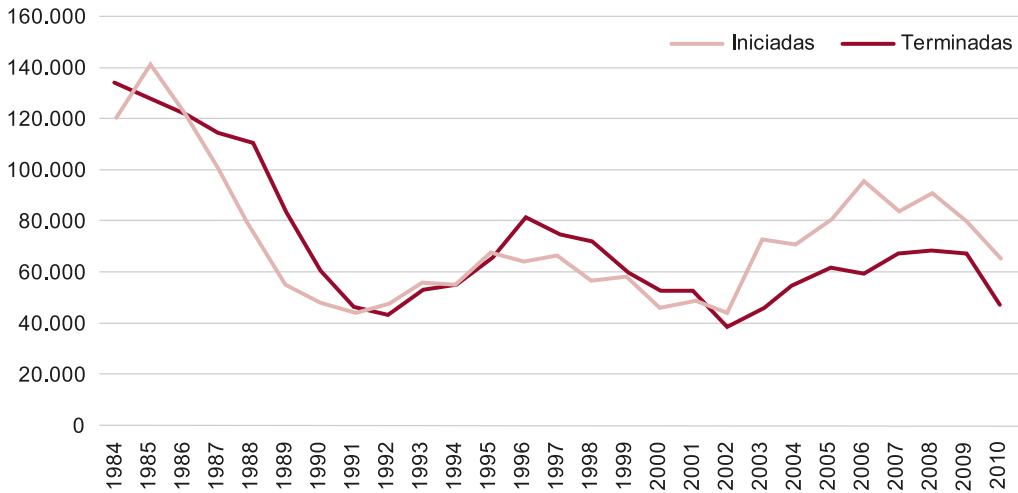


FIG. 18/ **Viviendas protegidas iniciadas (calificaciones provisionales) y terminadas. Totales anuales, 1984-2010 (previsión con datos hasta septiembre)**

Fuente: MINISTERIO DE VIVIENDA.

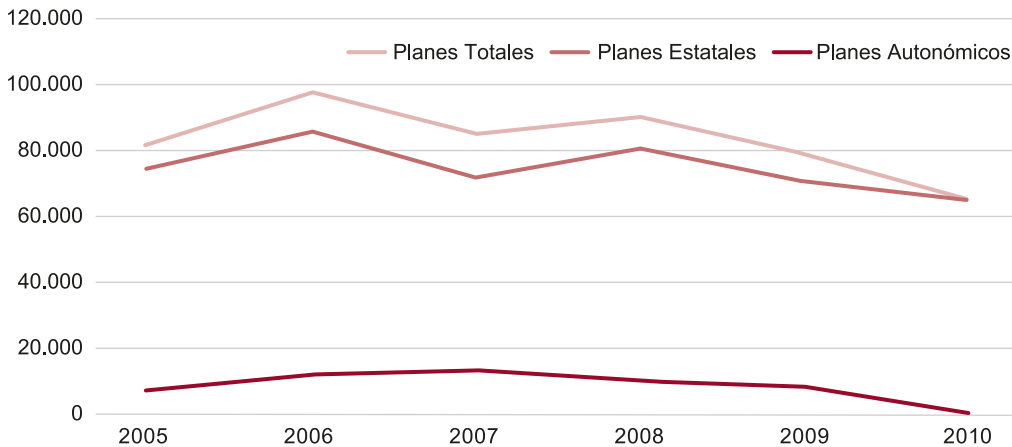


FIG. 19/ **VPO. Calificaciones provisionales. Total España. Planes estatales y planes autonómicos. Totales anuales, 2005-2010 (estimación con datos hasta septiembre)**

Fuente: MINISTERIO DE VIVIENDA.

En 2010 el total de compraventas registradas de viviendas protegidas fue de 50.072, un 18,5% de aumento sobre 2009 (FIG. 20). La proporción de las viviendas protegidas sobre el total de compraventas registradas de vi-

vendas fue del 11,3% (10,2% en 2009). Lo anterior implica que las ventas de dicho tipo de viviendas han ganado cuota en casi dos puntos porcentuales desde el inicio de la crisis. (FIG. 21).



Fig. 20/ Compraventas registradas VPO (nuevas y usadas). Totales anuales, 2004-2010

Fuente: INE (2007-2010) y MINISTERIO DE VIVIENDA (2004-2006).

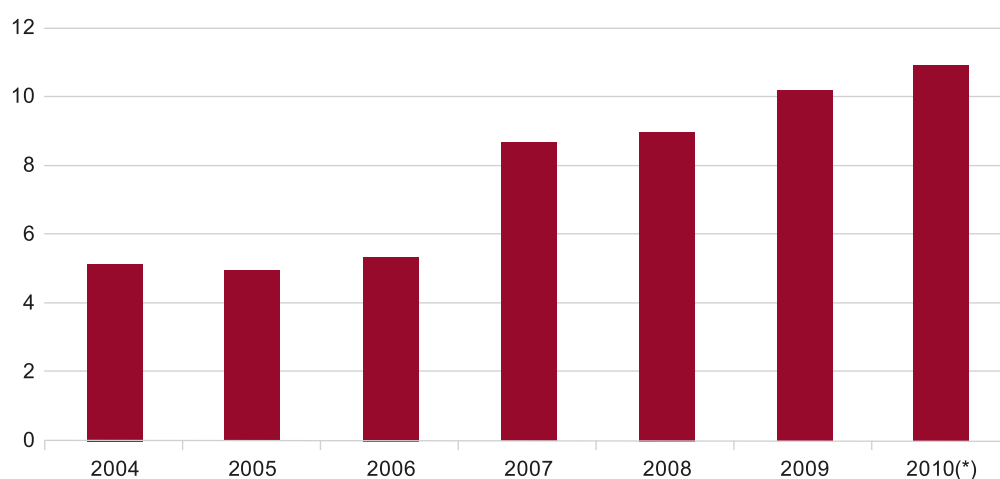


Fig. 21/ Compraventas registradas de viviendas protegidas. Proporción (%) del total de ventas de viviendas. Serie anual, 2004-2010

## 8. Previsiones del mercado de vivienda, 2010-2011

En 2010 el mercado de vivienda presentó en la primera parte del año algo más de dinamismo que en el segundo semestre, a la vista del comportamiento de las compraventas registradas. Los precios han mantenido una tónica de ligero descenso, más moderada que la registrada en el año precedente. Las ventas de viviendas tocaron fondo en dicho año e incluso aumentaron ligeramente, mientras que la nueva oferta volvió a retroceder con intensidad. Esto ha afectado a la baja al

ritmo de nueva construcción y al empleo en la construcción.

En 2011 la evolución de la demanda dependerá del comportamiento del empleo, así como de la disponibilidad crediticia con destino a la compra de vivienda. La estrategia que sigan en 2011 las entidades de crédito con los precios de venta de las abundantes viviendas nuevas no vendidas en su poder afectará sin duda a la demanda. La nueva oferta tocará fondo en 2011, pero la inversión en vivienda volverá a descender, aunque con menos fuerza, a la vista de los niveles decrecientes de viviendas iniciadas del bienio 2009-10.

En la FIG. 22 se ha recogido una previsión acerca del comportamiento de algunas de las principales magnitudes de dicho mercado en el próximo ejercicio anual. Bajo los supuestos de una menor volatilidad de los mercados de capitales en el conjunto de 2011 y de un comportamiento menos negativo del empleo, la variación del número de hogares en 2011 sería ligeramente mayor que la de 2010 (138.000 nuevos hogares). Los tipos de interés de los créditos a comprador se situarían en niveles ligeramente superiores a los del final de 2010 (3%). Los créditos a comprador (80.000 millones de euros) aumentarían en torno al 15% sobre el volumen concedido en 2010, de no empeorar las condiciones de los mercados de capitales.

En 2011 las ventas de viviendas pueden crecer en un 3.2% sobre el año anterior (490.000) y los precios descenderían en un 2% en el conjunto del año. Las viviendas iniciadas podrían crecer en torno al 10%, situándose en las 100.000. La inversión en vivienda descendería en un -5%. El comportamiento del mercado de vivienda en el próximo año dependerá en buena medida de la evolución de los mercados de capitales y de las condiciones de financiación. También influirá el ritmo de realización de las reformas del sistema financiero, a la vista del importante papel de las entidades de crédito. La actuación de estas últimas será decisiva en la concesión de nueva financiación y del impulso que impriman a las ventas de las viviendas cuya oferta controlan.

Fig. 22/ Previsiones del mercado inmobiliario, 2010-2011. España. Porcentajes

España. Mercado Inmobiliario. Indicadores	2009	2010 (P)	2011 (P)
1. Hogares. Datos EPA			
1.1. Variación relativa del stock	2,0	0,8	0,8
1.2. Variación absoluta	326.200	131.300	138.000
2. Tipos de interés. Créditos-vivienda (medias anuales). Valores absolutos (TAE)	3,44	2,77	3,00
3. Créditos a comprador de vivienda (millones euros)	73.154	69.478	80.000
4. Viviendas Iniciadas (*)	110.800	91.500	100.000
5. Viviendas Terminadas (*)	387.100	241.000	150.000
6. Ventas de viviendas			
6.1. Transmisiones de viviendas (Notarios) (**)	463.719	475.000	490.000
7. Precios de las viviendas (cuarto trimestre). Previsiones de variación	-6,3	-3,5	-2,0
8. Inversión en vivienda. Contabilidad Nacional. Variaciones interanuales	-24,5	-18,5	-3,5

(P) Previsión.

(\*) Colegios de Arquitectos Técnicos.

(\*\*) Consejo Superior del Notariado.

Fuente: Estimación propia, S<sup>a</sup> de Estado de Vivienda, INE, Banco de España, Funcas.

## 9. Bibliografía

- BANCO DE ESPAÑA (2010): *Situación y perspectivas del sector bancario español*. www.bde.es
- BANCO CENTRAL EUROPEO (BCE) (2010): «Evolución reciente de los mercados de vivienda en la eurozona». *Boletín mensual*, diciembre.
- EUROPEAN COMMISSION (2010a): «Experimental house price indices for the euro area and European Union». *Research Paper*. BCE, diciembre.
- (2010b):... *Quarterly Review of the Euro Area*. 3<sup>rd</sup> quarter.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI), 2011: «Global recovery advances but remains uneven». WEO Update, 25 de enero.
- MAZA LASIERRA, Luis A. & Juan M. PEÑALOSA, (2010): «La situación actual del ajuste de la inversión residencial en España». *Boletín Económico* Banco de España, diciembre.
- MUNCHAU, Wolfgang (2010): «Europe is planning to solve the wrong crisis». *Financial Times*, 7 de febrero.
- OCDE (2010): «Housing markets developments». *Economic Outlook*, diciembre.
- PESEK, William (2011): «Este será el año de las burbujas». *El Economista*, 14 de enero.
- SCHILLER, Robert (2010): «¿Otros siete años de tiempos difíciles?» *Expansión*, 29 de septiembre.
- WOLF, Martin (2011): «How the crisis catapulted us into the future». *Financial Times* 2 de febrero.

# FRANCIA

Benoit LEFÈVRE

*Sciences Iddri, Po. Paris*

## **Cancún: el reconocimiento internacional del papel de las ciudades en la lucha contra el cambio climático**

Desde hace algunos años, diversas redes de ciudades están presionando para conseguir un reconocimiento del papel de los gobiernos locales en la consecución de una reducción más estricta de las emisiones de CO<sub>2</sub> y su adaptación a las consecuencias del cambio climático, en el marco de un acuerdo, más allá de 2012, sobre el cambio climático. Este claro reconocimiento es uno de los resultados de la Conferencia de Negociación sobre el Cambio Climático (COP16/MOP6, 28 de noviembre-10 diciembre).

Para hacer frente a los retos de adaptación al cambio climático y su atenuación, la escala local de la organización y la política es, de hecho, relevante por, al menos, tres razones principales. En primer lugar, la densidad y la organización espacial son factores clave que influyen en el consumo de energía por el transporte y los edificios (los dos sectores clave que deben abordarse con urgencia). En segundo lugar, algunas de las potencialidades importantes para la reducción de las emisiones requieren una coordinación local para superar los costes de transacción. Por último, las políticas climáticas deben implicar a actores no estatales, las empresas, los individuos y las instituciones intermedias tienen un papel particular que desempeñar.

Estas redes de gobierno local y grupos de apoyo se dedican a estimular las voces de los territorios urbanos ante los estados nacionales. En esencia, tratan de lograr tres objetivos:

- «Ser reconocidos»: un reconocimiento internacional del papel fundamental de los gobiernos locales en el logro de una reducción más estricta de las emisiones de CO<sub>2</sub>, y en la puesta en práctica de políticas adecuadas para la adaptación a las consecuencias del cambio climático.
- «Tener un puesto en la mesa de toma de decisiones»: su participación (o consulta) en el diseño de políticas relacionadas con el clima y el establecimiento de la agenda internacional.
- «Ser apoyados en sus acciones»: el despliegue de un conjunto de políticas e instrumentos para respaldar sus esfuerzos (creación de capacidades, financiación del carbono, transferencia de tecnología, etc).

Este reconocimiento internacional del papel del gobierno local es claramente visto como un paso necesario para dar legitimidad a las autoridades locales en sus negociaciones con los gobiernos nacionales. El objetivo de este *lobby* se resumió en la reunión C40 de 2009 en Seúl en la fórmula «Participar, Potenciar y Recursos», que exige compromisos claros y cuantificados, con un calendario para la entrega, un cierto poder y competencias adicionales de las ciudades para que aumenten su capacidad de acción, y recursos financieros sustanciales.

Sin embargo, las ciudades se enfrentan a tres tipos de dificultades en esta tarea.

En primer lugar, hemos visto una proliferación de redes de ciudades y/o regiones que están presionando para el reconocimiento internacional del papel crucial de los gobiernos locales para el logro de una reducción más estricta de las emisiones de CO<sub>2</sub>. Por lo tanto, es particularmente difícil para las autoridades nacionales y supranacionales el establecer un diálogo

productivo para avanzar en estas cuestiones. La cuestión política fue, por tanto, identificar el (los) interlocutor(es) pertinente(s) para establecer un diálogo constructivo entre los representantes de los territorios urbanos y las autoridades nacionales e internacionales. Esto se logró de manera progresiva, y podemos decir ahora que CGLU<sup>1</sup> —red mundial de los gobiernos locales— y el grupo medioambientalista ICLEI<sup>2</sup> tienen esta legitimidad.

En segundo lugar, fue necesario construir una posición común. Esto es particularmente difícil, por supuesto, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones locales: ciudad grande, mediana o pequeña, ciudad que pertenece o no a un país del anexo I de la Convención sobre el Cambio Climático, a países con «*cap and trade*» [comercio de los derechos de emisión] o no, a los países descentralizados o no, etc. Un hito de gran alcance en este largo viaje fue la adopción en 2007 en la COP13 en Bali de la Hoja de Ruta de los Gobiernos Locales sobre el cambio climático.

En tercer lugar, tenían que llevar su mensaje a un ámbito muy complejo y en movimiento continuo: la negociación de la CMNUCC. El éxito en Cancún muestra el proceso de aprendizaje rápido que se ha realizado.

Para obtener este reconocimiento, las redes de ciudades han multiplicado declaraciones políticas en las diversas cumbres de alcaldes, además de intervenciones en sesiones plenarios de las COP y MOP<sup>3</sup>. Se han organizado reuniones informales con los diferentes presidentes y co-presidentes del GTE-ACLP y del GTE-PK, y con casi la totalidad de las delegaciones nacionales. Este esfuerzo de lobby era su actividad principal hasta y durante el COP15/MOP5 de Copenhague.

Sin embargo, como la negociación post-2012 sobre el cambio climático ya es un proceso muy complicado, la inclusión de los gobiernos locales en el acuerdo debe constituir una «solución» en lugar de un «nuevo problema». El propósito no es solo abrir la puerta a los gobiernos locales en las negociaciones post-Kioto o darles acceso a los instrumentos internacionales sobre el clima, sino más bien acelerar la reducción de emisiones de GEI. Por lo tanto, cuando en 2009 en la COP15, las naciones han firmado el Acuerdo de Copenhague por el cual los países desarrollados y en desarrollo están invitados a

publicar sus objetivos de atenuación y las acciones individuales que van a implementar para lograr estos objetivos, las redes de gobiernos locales pusieron en marcha el Catálogo de Copenhague. Por ahora más de 3.200 ciudades, de países desarrollados y en desarrollo, del mundo entero, han publicado sus objetivos y medidas de atenuación. El Catálogo de Copenhague se utiliza como una herramienta de apoyo en el trabajo de promoción, a nivel mundial, conducido en las Naciones Unidas.

Un nuevo paso se dio en la Cumbre Mundial de Alcaldes sobre el Cambio Climático que tuvo lugar en Ciudad de México, una semana antes de que los países se reunieran en Cancún. 138 ciudades —entre los que se encuentran Bogotá, Johannesburgo, Los Ángeles, Buenos Aires, Río de Janeiro, Sao Paulo, París, Estambul, Barcelona, Nantes, Kioto y Nagoya— firmaron el Pacto de Ciudad de México. Un componente clave del Pacto de Ciudad de México es el «*carbonn cities climate registry*»— cCCR, que pretende ser la respuesta mundial de ciudades y gobiernos locales para las acciones de medición, reporte y verificación (MRV), uno de los puntos más difíciles debatidos por la CMNUCC. Al ser incluido este punto en el «*carbonn cities climate registry*», las ciudades se comprometen a inscribir sus acciones climáticas en el Registro y a presentar sus documentos oficiales como parte de un sistema de información periódica sobre sus compromisos de reducción de gases de efecto invernadero y sus acciones de atenuación y adaptación. Este Registro apoyará la credibilidad global de las acciones a nivel local, al permitir la transparencia, el rendir cuentas y la comparabilidad de las acciones, su realización y los compromisos. También servirá como una plataforma para los donantes que buscan acciones MRVed locales que apoyar. Entre los firmantes del Pacto de Ciudad de México, cinco ciudades de los cinco continentes ya han proporcionado datos al registro: Calgary, Copenhague, Ciudad del Cabo, Ciudad de México y Nagpur.

En una conferencia de prensa que tuvo lugar el *miércoles* de la segunda semana de la Conferencia de Cancún, el Secretario Ejecutivo de la CMNUCC, Christiana Figueres, apoyó explícitamente el trabajo de las ciudades sobre la puesta en práctica de acciones de atenuación y adaptación, y el «*carbonn cities climate registry*». Por otra parte, los gobiernos locales y subnacionales son mencionados explícitamente en

<sup>1</sup> <http://www.cities-localgovernments.org/>

<sup>2</sup> <http://www.iclei.org/>

<sup>3</sup> Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Protocol (MOP), Conference of the Parties to the Convention (COP).

varios capítulos del Acuerdo de Cancún (visión compartida, adaptación y creación de capacidades), adoptando en el Convenio un texto sobre la «orientación relacionada con el mecanismo de desarrollo limpio».

En esta etapa, no está del todo claro cómo estas iniciativas locales se refieren a las políticas y a las acciones mundiales en materia de cambio climático. Mientras que las ciudades pueden ser un motor para una acción acelerada, en algunos casos, tendrán que proporcionarse incentivos adicionales. Mientras que las empresas están en general interesados en participar, hay preocupación por la doble regulación. ¿Las políticas de las ciudades van a reforzar las políticas nacionales o van a agregar una capa adicional de regulación, creando ineficiencias y búsqueda de beneficios? Por último, una cuestión clave que poco a poco crea preocupaciones, es la de la estructura institucional dentro de la ONU, es decir, cómo pueden las actividades a nivel local y de la ciudad vincularse institucionalmente al marco post-2012 en materia de cambio climático.

Hay diferentes institucionalizaciones posibles de las contribuciones hechas por las ciudades a un acuerdo en materia de cambio climático posterior a 2012. Aquí hay que destacar diferentes aspectos:

- La posible naturaleza de la participación de las ciudades:  
Los compromisos de la ciudad pueden ser obligatorios con objetivos de reducción de emisiones<sup>4</sup> (para la ciudad, los sectores urbanos, etc.), o voluntarios como en el Pacto entre Alcaldes de la UE. Se pueden encontrar compromisos entre estas dos opciones. Estos objetivos pueden ser cuantitativos o relacionados con el procedimiento. Se deben establecer objetivos conformes a la capacidad de acción. Los objetivos pueden variar en función de los sectores en que las ciudades tienen jurisdicción. En cualquier caso, los compromisos de las ciudades deben ser coordinados con los nacionales. Por último, existe el riesgo de contradicción por parte de los alcaldes entre las acciones a corto y largo plazo.

- El posible ámbito de participación de la ciudad:  
Esto se refiere a la cuestión del perímetro de las acciones que se pueden incluirse en la participación de la ciudad, tanto en «territorio urbano» o en casos de «prerrogativas».
- Tipos posibles de acceso a los instrumentos internacionales sobre el clima:  
¿Podrían las ciudades acceder a instrumentos internacionales directamente (incluyendo la financiación del carbono a través de MDL/IC o NAMA o fondos de la CMNUCC, transferencia de tecnología y capacitación), o deberían pasar sistemáticamente a través de los canales nacionales? Debido a que se enfrentan a un reto de transición —pasar de trayectorias actuales de desarrollo urbano a trayectorias sostenibles— la naturaleza de los gastos relacionados con la reducción de emisiones de GEI urbana varía a lo largo de la transición, y no puede abordarse tan solo a través de fondos adicionales. En consecuencia, tanto la naturaleza como la cantidad de apoyo necesarios varían de acuerdo con cada etapa de la transición, y el apoyo prestado debe adaptarse a las especificidades de cada ciudad. Por lo tanto, el apoyo necesario debe ser una combinación específica entre la evolución de los recursos financieros, la transferencia de tecnología verde y la creación de capacidades.

Hay una necesidad urgente de métodos armonizados de inventario de emisiones de CO<sub>2</sub> y procedimientos estandarizados para «medir, comunicar y verificar» (MRV) las acciones, al menos en términos de un conjunto básico de parámetros. Esta es una condición previa para diseñar e implementar acciones, para involucrar a las empresas y para acceder a los instrumentos internacionales en materia de clima.

El camino que queda por recorrer es aún largo, pero se puede decir que las ciudades están en marcha.

Enero 2011

<sup>4</sup> Cabe destacar el ejemplo de California, donde los objetivos regionales de reducción de GEI para el sector de transporte urbano se determinan a nivel estatal,

como continuación de las negociaciones con los representantes locales agrupados en una junta de planificación regional.

# ARGENTINA

Nora CLICHEVSKY

CONICET

## Posibles políticas sobre tierra vacante: el caso de la ciudad de Rosario, Argentina

En otros números de CYTET nos ocupamos de la tierra vacante. En esta oportunidad nos abocaremos, sintéticamente, a exponer una investigación que contribuye a identificar una metodología para la utilización de la tierra vacante en las ciudades/áreas metropolitanas latinoamericanas, con el objetivo de solucionar el acceso al suelo de la población pobre urbana que habita en asentamientos informales. Se utiliza la ciudad de Rosario como ejemplo, intentando, finalmente, dar recomendaciones que sirvan como insumos a los gobiernos locales, provinciales y nacionales de los países de la región, para la adopción de políticas relativas a la tierra vacante y los asentamientos informales.

La ciudad de Rosario —el centro urbano más importante del Gran Rosario, formado por 11 localidades— cuenta con una superficie de 17.869 hectáreas, una población para el año 2010 de 1.198.528 habitantes, en 456.730 viviendas. Desde mediados de los 70 del siglo pasado, la ciudad se enfrenta a los efectos de una crisis de la estructura económica regional, caracterizada por la disminución de los establecimientos industriales lo que trae como consecuencia el empobrecimiento de la población; a partir de la década del noventa, aumenta aun más la pobreza, multiplicándose las tomas de tierras en condiciones de gran precariedad. En 2008 existían 91 asentamientos informales con 19.246 familias (96.196 habitantes).

Algunos asentamientos se encuentran localizados en áreas de barrancas con problemas de erosión y peligros de derrumbes; otros están al borde de arroyos altamente contaminados y con problemas de inundación por drenajes insuficientes. Casi todos carecen de sistema de desagües pluviales y la insuficien-

cia de las redes hace que se encuentren aguas muy contaminadas en la superficie. Hay presencia de residuos sólidos en la mayoría de los asentamientos y algunos están directamente asentados sobre basurales a cielo abierto.

En cuanto a la **política urbana**, si bien Rosario se caracteriza por tener instrumentos de política de larga data, los mismos se han aplicado muy parcialmente. Actualmente, el Plan Urbano Rosario 2007-2017 no está aprobado por el Poder Legislativo pero se asume como un instrumento urbanístico que interpreta los procesos de cambio de la ciudad y define las formas de actuación para su transformación física y funcional. Dado que el citado Plan Urbano aun no fue aprobado, las regulaciones urbanas se rigen por el Código Urbano en vigencia que posee un sinnúmero de actualizaciones.

No ha existido una política orientada a enfrentar de manera global y sistemática los problemas de provisión de tierras urbanas, ni a nivel provincial ni local. No hay iniciativas que tengan como objetivo permitir el resurgimiento de loteos económicos con servicios básicos provistos, reimpulsando la histórica estrategia familiar de comprar un lote en cuotas para luego auto construir su vivienda, como en las décadas del 50 y 60 del siglo pasado, en la mayoría de las ciudades argentinas, incluida Rosario. No ha habido ninguna iniciativa del gobierno provincial para movilizar el suelo urbano vacante a través de políticas fiscales, ni ha habido acciones que permitan la recuperación del plusvalor que generan las obras públicas. Si la ha habido a nivel municipal, pues el Servicio Público de la Vivienda —SPV—, como parte del Programa Rosario Hábitat (de regularización y mejoramiento de asentamientos informales), ha tenido la intención para ello (un estudio analizó la posibilidad del recupero de plusvalías, en particular las generadas a través de obra pública y que actualmente está en estudio de implementación).

El Municipio aun no posee una política hacia las tierras vacantes, aunque es de mencionar el Registro de Tierras del SPV, en donde los propietarios pueden ofertar tierras para que el SPV desarrolle sus acciones; el mismo ha tenido un muy limitado éxito (han ofertado 15 propietarios con 80 lotes en total, en 3 años de su implementación).

En cuanto a la política tributaria, la Ordenanza núm. 7929, de enero de 2006, del Municipio de Rosario sobre tributación a las tierras baldías establece un mecanismo que permite la urbanización de las tierras vacantes, para lo cual se modificó el Código Tributario, que en su Art. 75 hace mención al concepto de función social de la propiedad privada, estableciendo tasas adicionales a los terrenos baldíos, con el objeto que los mismos se desarrollen y establece que los propietarios y responsables del suelo vacante sin edificar y/o a urbanizar ubicado en zona urbanizable, están obligados a pagar un adicional bimestral del 0,5% sobre la valuación.

## Informaciones sobre tierra vacante

La falta de actualización sistemática de los catastros territoriales por largos períodos ha traído graves consecuencias y ha impactado fuertemente a las gestiones y decisiones de tributaristas y planificadores del medio urbano. A las citadas limitaciones se suma la práctica tradicional de registrar en los catastros solamente aquellas parcelas que conforman el mercado formal de inmuebles, desconsiderando la informalidad.

Se comprueba, no obstante, que en la generalidad de las jurisdicciones la aparente falta de datos (y/o su actualización) es una falacia, que en realidad datos existen pero se encuentran dispersos y sin estandarización, como en Rosario. En un levantamiento previo se detectaron y levantaron numerosos datos alfanuméricos y cartográficos, detectándose la necesidad de adquirir otros adicionales para poder hacer los análisis y llegar a las conclusiones esperadas.

El SPV cuenta con el mapeo de las áreas ocupadas por los asentamientos informales de la ciudad en el cual no llega a discriminar cada una de ellas a nivel de inmueble. La base cartográfica catastral y el mapa de distribución de asentamientos han sido elaborados bajo sistemas de proyección y de coordenadas diferentes, pero a pesar de esa aparente limitación, trabajando con sistemas

digitales su compatibilización fue viable, por lo menos dentro de las exigencias de precisión del estudio.

Como primera hipótesis se planteó la posibilidad de integrar esos documentos para identificar los inmuebles (públicos o del mercado formal) que estarían disponibles para que los planificadores y economistas urbanos puedan analizar y decidir. No obstante, las visitas de campo rápidamente evidenciaron la falta de actualización de los datos y fue decidido incorporar un tercer producto cartográfico que representase la realidad urbana al día en que se inició la investigación

Teniendo todos los documentos cartográficos bajo el mismo sistema de coordenadas fue posible superponerlos y realizar análisis visuales los cuales, si bien son fundamentales, no han sido suficientes para obtener conclusiones sobre la disponibilidad de cantidad y calidad de suelo vacante en los alrededores de los asentamientos. Fue necesario poner en práctica las herramientas de análisis espacial con que cuenta un Sistema de Información Geográfica-SIG.

La decisión de definir estrategias de identificación de tierra vacante próxima a los asentamientos implicó la necesidad de solicitar al SIG que defina las áreas de influencia alrededor de los mismos (500, 1.000 y 2.000 m) e identifique a los inmuebles que se encuentran registrados como baldíos dentro de ellas. Al efectuar un zoom sobre las parcelas identificadas por el SIG, comienza a quedar evidente el nivel de desactualización de los datos catastrales y la dificultad (y en algunos casos imposibilidad) de realizar estudios pormenorizados y mucho menos recomendaciones sobre el uso potencial de la tierra vacante en los asentamientos, sin un análisis detallado de la realidad actual de cada asentamiento.

En ciudades que, como Rosario, cuentan con una cantidad considerable de asentamientos informales que se ubican próximos unos de los otros, se torna interesante realizar los análisis espaciales orientados a identificar el suelo vacante alrededor del bloque que conforman. Esta técnica es particularmente interesante cuando el conglomerado de asentamientos está sujeto a planes de regularización que se realizan aproximadamente en el mismo período.

Los resultados insatisfactorios en términos de cantidad y calidad de tierra vacante disponible

## Internacional

en un entorno de 500 m de diferentes asentamientos llevó a reconsiderar este criterio. En todos los casos, y a partir de los resultados obtenidos de los análisis espaciales efectuados en ambiente SIG en diferentes asentamientos, fue decidido dejar de lado la identificación de parcelas vacantes ubicadas en hasta 500m del centro del asentamiento por considerar la distancia y la disponibilidad de tierras muy escasa. Además, el límite de 2.000 permitiría a las familias eventualmente relocalizadas mantener sus relaciones sociales y laborales.

De los 26.626 lotes baldíos registrados, el 96,65 % pertenecen a propietarios privados. Es de consignar que existen diferencias de dominio entre los propietarios privados, que son significativas a la hora de realizar propuestas de políticas, dado que es diferente que posean pleno dominio, por ejemplo, a que sea poseedor.

### Recomendaciones sobre estudios e instrumentos de políticas

La ejemplificación para el caso de Rosario permite hacer algunas reflexiones generales sobre el tema de la utilización de la tierra vacante como facilitador de las soluciones a la problemática de los asentamientos informales, para otras realidades no sólo argentinas, sino también latinoamericanas. Los posibles instrumentos de políticas que sería deseable implementar para satisfacer la demanda de suelo de la población pobre urbana, con el propósito, por un lado, de mejorar la situación de los habitantes que han ocupado suelo de manera informal, como de prevención del aumento de la informalidad urbana.

Ante todo, es imprescindible:

- i) Realizar diagnósticos precisos de la realidad existente, tanto de asentamientos informales como de tierra vacante. Para el suelo vacante, es necesario poseer conocimiento de los distintos propietarios, las relaciones de dominio y la concentración de la propiedad, tanto pública como privada.
- ii) Estudiar la accesibilidad relativa del suelo vacante existente, con el objetivo de definir si es necesario mejorar las vías y, en especial, el transporte público.
- iii) Considerar la situación ambiental de la tierra vacante y su aptitud urbano ambiental para el desarrollo de actividades urbanas, fuera de toda vulnerabilidad ambiental, para la definición de sus potenciales

usos (residenciales, de protección, para espacios públicos, etc.).

Priorizar la utilización de la tierra con infraestructura, especialmente con red de agua potable y alcantarillado, o a la cual es posible colocarle la misma con escasas inversiones, o que se encuentran dentro de los planes actuales de ampliación de las áreas urbanas. Lo mismo debe analizarse respecto a la recolección de residuos sólidos y los equipamientos tanto educacionales, sanitarios y recreacionales.

Realizar diagnósticos del funcionamiento de los mercados de tierra, legales e ilegales.

Las políticas a adoptar para alcanzar los objetivos deseados, como se ha señalado, de mejorar la situación de la población habitando en la informalidad y prevenir que la misma aumente, y algunos de los instrumentos que las pueden viabilizar son los siguientes:

### *Suelo vacante e impuesto inmobiliario progresivo*

El objetivo del impuesto inmobiliario progresivo es colocar en el mercado el suelo que se encuentra vacío o subutilizado, muchas veces en localizaciones centrales, con infraestructura básica y cercana a equipamientos. Este instrumento exige a los propietarios de dichas tierras su aprovechamiento bajo amenaza de edificación compulsoria y el pago de un impuesto progresivo, pudiendo llegar a la expropiación.

Si los valores del impuesto no pueden ser solventados por los propietarios, éstos podrían resolver vender, aunque sea a bajos precios (relativos). Esto posee tres impactos potenciales: 1) la población pobre podría comprar un terreno en el mercado formal; 2) se podría densificar áreas urbanas intersticiales, mejorando la economía urbana; y, 3) el Estado recaudaría mayores impuestos, pudiendo destinar parte de los mismos para créditos y/o subsidios a los sectores más pobres.

### *Suelo vacante y política tributaria con equidad*

Para que una política sobre el suelo vacante posea sostenibilidad debe articularse a una política tributaria urbana distributiva, atendiendo al principio de equidad, que se vincule al instrumento antes citado de Impuesto progresivo al suelo vacante. Es necesario:

- a) Definir el valor del impuesto inmobiliario, en relación al valor real de mercado de la propiedad, con una actualización periódica.
- b) Definir un impuesto diferencial, según valor de mercado de la propiedad, aumentando el impuesto progresivamente al valor del inmueble.
- c) Especificar un porcentaje del impuesto a las propiedades de mayor valor que podrá ser aplicado para financiar obras en los barrios más pobres y con mayo-

res carencias de equipamiento e infraestructura.

La implementación de estos instrumentos permitiría la mejora sustancial del acceso de los habitantes actualmente localizados en asentamientos informales al suelo legal urbano, como parte de políticas de equidad e inclusión social.

Febrero 2011

# EXPERIENCIAS EXPERIENCIES

Vol. XLIII Cuarta época N.º 167 primavera 2011

# CyTET



MSP Meier Scupin und Petzet

**PHYSIKERQUARTIER**

Consorci per a la Reforma de la Gran Via a L'Hospitalet de Llobregat

**LA TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA DE LA GRAN VÍA Y LA CREACIÓN DE LA PLAZA EUROPA**

Consultora CEPA Brasil

**BIOSFERA DE FLORIANÓPOLIS. UN MODO DE HACER SUSTENTABLE LAS CIUDADES**



# Experiencias

Como se ha señalado en la *presentación*, este número 167 incorpora una nueva sección de CyTET, que lleva por título «Experiencias», y que se plantea con vocación de continuidad. Junto al contenido eminentemente científico de los artículos, se pretende con esta sección divulgar proyectos concretos, ya ejecutados o, al menos, en avanzado estado de realización, que incorporen elementos innovadores en materia de regeneración urbana integral, sostenibilidad territorial y urbana o gobernanza. La idea del Comité de Redacción es que cada número contenga tres proyectos, que a ser posible respondan a las tres escalas propias del perfil de CyTET, el edificio y la arquitectura, la ciudad y el territorio, y a contextos geográficos diferentes —también dentro de lo posible—: el español, el europeo y el latinoamericano.

Desde este momento, la revista está abierta a la recepción de proyectos para su publicación en esta sección de «Experiencias». Las propuestas deberán ajustarse al formato de los tres proyectos que se presentan en esta primera edición, con un texto de no más de 1.000 palabras, que junto a los créditos del proyecto, deberá destacar el contexto, los objetivos, las estrategias, el método y las técnicas innovadoras, los logros y, en su caso, el seguimiento del proyecto.

En esta primera edición de «Experiencias» se presentan los tres casos siguientes: *Physikerquartier* (Südstadt Leinefelde, Turingia, Alemania), un proyecto a escala de edificio y barrio; la *Transformación urbanística de la Gran Vía y la creación de la Plaza Europa*, proyecto de escala urbana en el área metropolitana de Barcelona; y *Biosfera urbana de Florianópolis. Un modo de hacer sustentable las ciudades*, iniciativa entre la ciudad y el territorio en el singular conjunto de la isla de Santa Catarina (Prefectura de Florianópolis, Brasil).

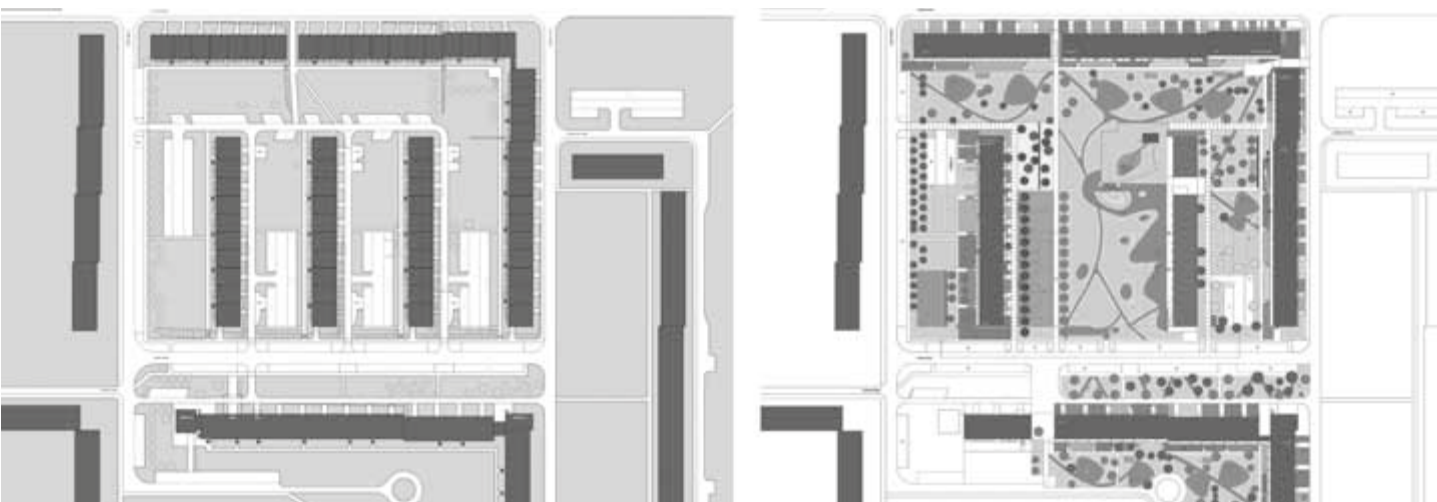
*Physikerquartier* es el primer conjunto de edificios de vivienda en ser intervenido dentro del proyecto «*ZukunftsWerkStadt*», promovido por el Ayuntamiento de Leinefelde entre 1993 y 2010<sup>1</sup>, con el objetivo de frenar el abandono y el consecuente deterioro de la localidad producido tras la reunificación alemana en 1989 y el posterior desmantelamiento de la industrial textil de la antigua República Democrática. La rehabilitación del *Physikerquartier* y del *Südstadt* en su conjunto, una iniciativa de regeneración urbana integral, se ha convertido en modelo para la intervención en polígonos residenciales modernos, especialmente en aquellos basados en sistemas prefabricados, a través de técnicas de des-densificación y desmontaje parcial, cambio de los tipos de edificios y viviendas, creación y tratamiento de espacios intermedios, equipamientos y espacio público y comunitario, y reaprovechamiento de materiales y mejora del funcionamiento energético.

La *Transformación urbanística de la Gran Vía y la creación de la Plaza Europa* supone la generación y desarrollo de una nueva centralidad urbana en un espacio periurbano degradado, pero altamente visible y accesible, en la antigua zona industrial de l'Hospitalet de Llobregat. Como se señala en el texto, el entorno de lo que hoy es la plaza Europa aparece, en el umbral del cambio al siglo XXI, como un espacio abierto y maltratado por una serie de enlaces de autopista, mal integrado por la permanencia de algunas industrias obsoletas y civilmente incapaz de dar respuesta a los ya más que evidentes síntomas de madurez por causa de su posición geográfica inmejorable. La experiencia de la transformación de la Gran Vía de l'Hospitalet de Llobregat, con una alta proporción de oferta terciaria para oficinas y equipamientos, vivienda protegida y zonas verdes, junto con el soterramiento de viario, ha permitido dar un vuelco cualitativo muy importante a este espacio, que sigue siendo en la actualidad y lo será en el futuro uno de las más accesibles y bien posicionados del Área Metropolitana, en el escenario vivo y cambiante de la ciudad contemporánea.

En *Biosfera urbana de Florianópolis. Un modo de hacer sustentable las ciudades*, el proyecto —en la escala de las relaciones territorio y ciudad— arranca del debate sobre la necesidad de conservar y mejorar los valores naturales y culturales de la isla de Santa Catarina, y de sus mares aledaños, componente fundamental de su turismo de verano, frente al impacto muy difícil de controlar de más de dos millones de personas ejerciendo actividades intensivas sobre ese patrimonio territorial. Se trata de dar un salto cualitativo ante esta situación, propiciando, por una parte, un modelo sustentable de desarrollo más distribuido a lo largo del año, y, por otra, protegiendo la isla bajo la figura de «Reserva de Biosfera en Ambiente Urbano», adoptando así la prestigiosa figura mundial de reservas de la biosfera, del programa MaB de la UNESCO, pero llevando los mismos conceptos de articulación natural/cultural, conservación/ desarrollo, a los desafiantes entornos urbanos. Como se destaca en el texto, con este renovado enfoque se consigue una articulación territorial en la se evitan o mitigan significativamente los impactos negativos de la hiperconcentración urbana, la congestión del tránsito, el avance indiscriminado de loteos periféricos insostenibles, la dispersión que encarece los servicios e infraestructuras, y una forma de vida dominada por la exclusión social y territorial.

Por el Comité de Redacción,  
Graziella TROVATO y Rafael MATA

<sup>1</sup> Juego de palabras con el término *Werkstatt*, taller, y *Stadt*, ciudad. Podría traducirse como taller de futuro o taller para el futuro de la ciudad.



Physikerquartier antes y después de la rehabilitación urbana. © MSP.

# Physikerquartier

Aínoha DÍEZ DE PABLO

## CRÉDITOS DEL PROYECTO

PROYECTO:	Physikerquartier
FUNCIÓN:	Viviendas
AUTORES:	Muck Petzet en MSP Meier-Scupin & Petzet, Mayer, Hehenberger
EQUIPO DE PROYECTO:	Muck Petzet, Peter Moos, Jan Bohnert, Stephan Buckler, Pia Cerba, Paul Dudzinski, Gerwin Eipper, Christiane Homeyer, Birgit Müller, Thomas Neumeister y Daniela Rosenberger
LOCALIZACIÓN:	Südstadt de Leinefelde, Turingia, Alemania.
FECHA:	1997-2001
CRÉDITOS DE LAS IMÁGENES:	MSP, Future Documentation, Werner Prokschi
CLIENTE:	Ayuntamiento de Leinefelde
PRESUPUESTO:	17,5 millones de euros

## 1. Contexto

Entre 1990 y 2002, tras la reunificación alemana en 1989 y el posterior desmantelamiento de la industrial textil de la antigua República Democrática, la localidad de Leinefelde había perdido el 45% de su población. Esta pérdida se concentraba especialmente en el *Südstadt*, expansión residencial de 5.600 viviendas construida para acoger a los trabajadores de la fábrica textil instalada en la localidad en la década de 1960, siguiendo el modelo ideal de ciudad socialista.

## 2. Objetivos

Ante esta situación de envejecimiento y pérdida de la población, que afecta de forma generalizada al territorio de la antigua República Democrática Alemana, el Ayuntamiento de Leinefelde desarro-

lló entre 1993 y 2010 el proyecto *ZukunftsWerkStadt*<sup>1</sup>, con el objetivo de frenar el abandono y el consecuente deterioro de la localidad, aceptando una pérdida de 2.225 habitantes en 20 años.

### 3. Estrategias

El Plan de Ordenación (*Entwicklungsplan*) del Südstadt, desarrollado por el estudio MSP Meier Scupin und Petzet, preveía como estrategia general la creación de conjuntos urbanos diferenciados, uniendo los bloques originalmente dispersos, la demolición de las viviendas sobrantes, la diversificación y diferenciación de los tipos de viviendas, edificios y espacios públicos y comunitarios, el refuerzo de la oferta económica y de empleo y la creación de equipamientos de calidad a escala regional, todo ello en un espacio verde continuo, que permitiese la comunicación peatonal y visual entre las distintas partes y con el centro urbano y el paisaje circundante. Igualmente, se buscaba potenciar el carácter sostenible del proceso de rehabilitación urbana mediante la mejora del funcionamiento energético de las edificaciones y el reciclaje de los materiales procedentes de demoliciones y desmontajes.

El primer conjunto de edificios de vivienda en ser intervenido, el *Physikerquartier*, no sólo supo traducir los objetivos generales a escala de detalle, sino que sentó las bases para los distintos proyectos de intervención desarrollados hasta la actualidad y que han supuesto la rehabilitación urbana de gran parte de los conjuntos de edificios y espacios libres originales.



Vista desde el noreste.  
© Werner Prokschi.



Antiguo bloque de viviendas transformado en centro de vecinos, antes de la construcción del Jardín Japonés.  
© Future Documentation.

<sup>1</sup> Juego de palabras con el término *Werkstatt*, taller, y *Stadt*, ciudad. Podría traducirse como taller de futuro o taller para el futuro de la ciudad.

## 4. Metodologías y técnicas innovadoras

### Des-densificación y desmontaje parcial

En el conjunto del *Südstadt* se ha reducido la densidad de la edificación mediante la demolición de los edificios vacíos situados en áreas periféricas, fomentando la creación de un área central densa y la conexión con el entorno natural. De esta forma, se ha llevado a cabo la demolición de 1.764 viviendas, por derribos totales, parciales o desmontaje. En los bloques rehabilitados, se han eliminado en muchos casos las plantas superiores y se ha variado su volumetría, permitiendo la creación de terrazas, balcones e incluso la completa transformación del tipo edificatorio.

En el *Physikerquartier*, esta estrategia de desmontaje total o parcial se ha plasmado en la eliminación de uno de los bloques situados en el interior del área, el desmontaje de todas las plantas superiores de un segundo bloque para su conversión en Centro vecinal, y la rehabilitación integral de los bloques periféricos. El número de viviendas se ha reducido de 950 a 560, a través de los derribos y desmontajes, así como por el aumento de la superficie media por vivienda.



Bloque original y bloque rehabilitado con viviendas tipo Mäander. © Werner Prokschi.

### Cambio de los tipos de edificios y viviendas

En los distintos proyectos de rehabilitación urbana del *Südstadt* la diferenciación de los tipos de edificios y viviendas se ha logrado gracias al potencial del sistema de construcción prefabricado, que ha permitido trabajar con los volúmenes existentes con gran libertad, transformando los bloques originales en manzanas cerradas, viviendas aterrazadas, e incluso villas urbanas.

En el *Physikerquartier* se altera la relación entre los volúmenes mediante el desmontaje de los bloques interiores, la creación de una cubierta continua y la introducción de un nuevo volumen que une dos de los bloques existentes. Por su parte, la diversificación de los tipos de viviendas ha permitido adaptar la oferta a las necesidades de todo tipo de usuarios, lo que permite atraer nuevos habitantes y aumenta la mezcla social del barrio.

### Creación y tratamiento de espacios intermedios

En la rehabilitación urbana del *Südstadt* se ha prestado especial atención a la gradación entre los espacios, a través de un trabajo muy atento con los espacios intermedios entre la fachada y la calle. Se han creado nuevos portales, bandas de protección vegetal y jardines privados abiertos, y se ha mejorado y diversificado la imagen de los bloques originales a través de la introducción de volúmenes en fachada, aumentando su espesor con balcones y terrazas.

En la reconfiguración del *Physikerquartier* se ha diferenciado el tratamiento de las fachadas exteriores, entendidas como calles urbanas, con balcones y portales, y las interiores, que se abren a un gran parque y al Centro vecinal del interior de la manzana, con una estructura adosada al volumen original a modo de terrazas continuas.

a. Vivienda tipo antes de la intervención

Nuevas configuraciones de vivienda:

b. Vivienda tipo Low

c. Vivienda tipo Mäander

d. Vivienda duplex tipo Laubengang



Variación de los tipos de vivienda. © MSP.

## Equipamientos y espacio público y comunitario

Frente a la tendencia de otros proyectos recientes de rehabilitación urbana de polígonos residenciales, en el *Physikerquartier* no se fragmenta el espacio libre con el fin de privatizarlo, sino que el interior de la manzana, liberado mediante el desmontaje de los bloques existentes, se configura como un gran parque. La delicadeza de las plantas del Jardín Japonés ha llevado, en contra de lo previsto en el proyecto de rehabilitación inicial, a limitar el acceso a este recinto, vinculado al Centro vecinal.

## Reaprovechamiento de materiales y mejora del funcionamiento energético

Se han reutilizado gran parte de los materiales de construcción originales provenientes de los derribos y desmontaje, que han afectado a un 30% de los edificios del *Südstadt*, limitando la producción de desechos y el gasto energético a través del desarrollo de técnicas innovadoras de desmontaje y reutilización, tanto para la construcción de nuevas viviendas como para el tratamiento de los espacios públicos.

En el conjunto del *Südstadt* se ha llevado a cabo la rehabilitación energética y de las instalaciones de la totalidad de las 2.600 viviendas no demolidas, así como de todos los equipamientos sociales y educativos.

## Capitalización de la innovación

El propio proceso de renovación se ha convertido en una fuente de trabajo para los habitantes de *Südstadt* y del conjunto del municipio, y ha llevado a la creación de empresas vinculadas a las técnicas innovadoras de rehabilitación, especialmente de construcciones prefabricadas, produciéndose una capitalización de la innovación.



Tratamiento del espacio libre entre los bloques rehabilitados.  
© Future Documentation.



Nuevo portal de acceso a las viviendas tipo Low.  
© Future Documentation.



Detalle del cuerpo de terrazas adosado a la fachada original. © Ainhoa Díez.

## 5. Objetivos conseguidos

El proyecto *ZukunftswerkStadt* ha logrado frenar la pérdida de población de la localidad de Leinefelde, llegando a experimentarse en 2006 un aumento del 6%, de forma que la proporción de viviendas vacías se ha visto reducida en 2008 al 10% del total, y sólo del 3,5% en los edificios renovados.

Se ha logrado llevar a cabo la rehabilitación urbana del conjunto del *Südstadt* con una inversión limitada, muy inferior al coste de la demolición total y nueva construcción. Así, en el conjunto del *Südstadt*, el coste medio de la renovación de viviendas ha sido de 470 euro/m<sup>2</sup>, pudiendo llegar, en función del tipo de proyecto y el grado de intervención, a 820 euro/m<sup>2</sup>, la mitad de los costes de nueva construcción estimados en esta región<sup>2</sup>.

De esta forma, la rehabilitación del *Physikerquartier* y del *Südstadt* en su conjunto se ha convertido en un modelo para la intervención en polígonos residenciales modernos, especialmente en aquellos basados en sistemas prefabricados.

## 6. Monitorización

El proyecto *ZukunftswerkStadt* se monitorizó regularmente, a través de indicadores cuantitativos como la evolución demográfica, la oferta y demanda de vivienda o la situación financiera de los organismos gestores de la vivienda en alquiler. Los estudios llevados a cabo en 1994 y 2001 mostraron cambios importantes en la percepción de la calidad del entorno y la identificación con el barrio de sus habitantes. Igualmente, el municipio de Leinefelde-Worbis participa en la monitorización de los procesos de transformación urbana a nivel nacional y del Estado federado<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> AA.VV.: *ZukunftswerkStadt*. Urban Redevelopment in Leinefelde Südstadt. Study-visit 9th June-12th June 2008, World Habitat Award, 2008.

<sup>3</sup> AA.VV.: *ZukunftswerkStadt*, 2008.



# La transformación urbanística de la Gran Vía y la creación de la Plaza Europa en L'Hospitalet de Llobregat

**Ramón ROGER I CASAMADA**

Arquitecto, Director del Consorci per a la Reforma de la Gran Vía a L'Hospitalet de Llobregat

CRÉDITOS DEL PROYECTO	
<b>PROYECTO:</b>	<i>Transformación urbanística de la Gran Vía y la creación de la Plaza Europa</i>
<b>FUNCIÓN:</b>	Creación de nuevos usos urbanos para la ciudad metropolitana
<b>AUTORES:</b>	Ramon Roger i Casamada, arquitecto, Director del Consorci per a la Reforma de la Gran Vía a L'Hospitalet de Llobregat.
<b>EQUIPO DE PROYECTO:</b>	Consorci per a la Reforma de la Gran Vía a L'Hospitalet de Llobregat (constituido por el Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, el Institut Català del Sòl, la empresa pública de la Generalitat de Catalunya y el Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat).
<b>LOCALIZACIÓN:</b>	Hospitalet de Llobregat.
<b>FECHA:</b>	2002-2010
<b>CLIENTE:</b>	Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat y Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Catalunya
<b>PRESUPUESTO:</b>	284 millones de euros.

## 1. Contexto

L'Hospitalet de Llobregat forma parte del gran espacio abierto al mar Mediterráneo entre los ríos Llobregat y Besós, protegido climáticamente por la sierra de Collserola. Esta unidad geográfica, cuyo centro histórico y político es la ciudad de Barcelona, dispone de apenas un cuadrilátero de 15 kilómetros de largo por 6,5 de ancho, y en él reside un 40% de la población



Imagen del tratamiento de la Gran Vía en el límite oriental del municipio de L'Hospitalet de Llobregat.



Vista aérea hacia el aeropuerto de la C-31 con un primer plano de la plaza Cerdá tomada en el año 2000. Al fondo izquierda de la imagen los terrenos de la nueva feria Internacional con algunos pabellones ya edificados.



El llano del barcelonés entre ríos, la posición de la Gran Vía y la sucesión de plazas que favorecen el itinerario de 15 kilómetros.

metropolitana y la cuarta parte de los habitantes de Cataluña.

El desarrollo urbanístico de L'Hospitalet de Llobregat es consecuencia de la progresiva colmatación de los terrenos saneados del llano barcelonés, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX, cuando ésta recibe el impacto del crecimiento económico de la posguerra, íntimamente vinculado a los procesos migratorios internos que condiciona sin duda tanto la forma como el hecho urbano, que fue adquiriendo tamaño y complejidad al margen de los límites administrativos antepuestos.

La ciudad, que en los primeros años veinte era apenas el conglomerado de dos entidades, el centro histórico y el barrio de Santa Eulalia, sufre la amputación de sus dominios marítimos cuando fue creado el puerto franco a poniente de Montjuic, y es también espectadora de la creación de las grandes infraestructuras viales i ferroviarias que van a trocear el semidelta de levante con trazas que no tendrán en cuenta la base agrícola subyacente.

El Plan de 1953 hace suyos los antecedentes urbanísticos de la generación anterior y las propuestas de Garcia Faria y Armenter, entre otros, que proponían ya la consolidación del eje de la Gran Vía como una prolongación natural del trazado de Cerdà en el Ensanche de Barcelona, hasta convertirla en un conector, excepcional por su trazado paralelo al mar y la vocación de superar los límites del territorio natural definido por la posición de ambos ríos.

El Plan General Metropolitano, vigente desde 1976, determinó la transformación de la Gran Vía en una autopista de gran capacidad, capaz de imponer una división profunda en el territorio y alentando en sus áreas de directa afectación la aparición de economías marginales, allá donde la ciudad se veía impotente para crear espacios de convivencia y relación.

El vacío urbano en los frentes de la vía contrasta a partir de los años ochenta, cuando la gestión de los ayuntamientos retoma el camino de la democracia, con las nuevas estrategias del municipio ávidas de recomponer los barrios y recuperar el cuantioso déficit de infraestructuras y equipamiento heredados.



La nueva estación EuropaFira en la Lina 8 construida y financiada por el Consorcio en el nuevo intercambiador de transporte de la plaza Europa.



Hotel y edificio de oficinas firmados por Toyo Ito situados en la plaza Europa, icono y puerta de entrada a la nueva instalación ferial.

El entorno de lo que hoy es la plaza Europa aparece, en el umbral del cambio al siglo XXI, como un espacio abierto y maltratado por una serie de enlaces de autopista, mal cosido por la permanencia de algunas industrias obsoletas y civilmente incapaz de dar respuesta a los ya más que evidentes síntomas de madurez por causa de su posición geográfica inmejorable.

El eje de la Gran Vía, por una infinidad de causas entre las que podemos destacar la evolución espectacular del tráfico aéreo que convierte al aeropuerto en la principal puerta de entrada y el acceso al centro de Barcelona, es el vacío urbano de mayor visibilidad del Área Metropolitana, que persiste como un trazado que evoluciona únicamente en el sentido de asimilar mediante operaciones de ampliación viaria, su capacidad de engullir el tráfico demandado.

## 2. Objetivos

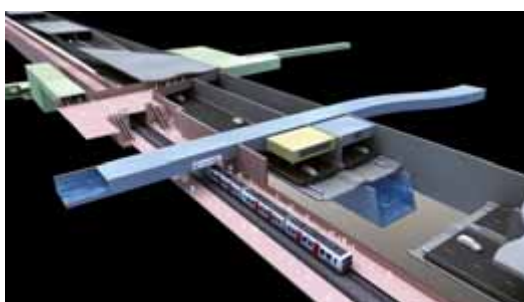
El Consorcio per a la Reforma de la Gran Vía en L'Hospitalet de Llobregat nace en el año 2002, de la mano del Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat, de una parte, y del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Catalunya, titular de la autopista C-31. Su objetivo es la transformación de una sección periurbana de poco más de 1.700 metros de la Gran Vía, íntegramente ocupada por la C-31 y sus calzadas de apoyo, que ocupan un ancho de 96 metros, además de los terrenos situados alrededor del enlace de la avenida de Amadeu Torner, que ocupan una extensión de aproximadamente 32 hectáreas, en los que se pretende una intervención de renovación urbana para proyectar un centro direccional.



Imagen del plan urbanístico de la plaza Europa. La estructura de las calles rompe la direccionalidad del eje mayor, en la superficie cubierta de la C-31 soterrada de 350 metros de longitud.



Imagen de la estación sobre L-8 ya existente. Todo el proceso se concentró en las seis semanas de verano.



Infograma donde aparece la Gran Vía soterrada y la L-8 de metro, el sistema de desguace y canalización en primer plano en azul, y el intercambiador con la L-9 pasando bajo la C-31 en segundo plano en verde.



Estado de las obras en verano del 2006 con la nueva estación ya cubierta y las estructuras de la C-31 completas. Para garantizar la gestión eficiente de los más de 100.000 vehículos diarios de circulación fue necesaria una inversión superior a los 7 millones de euros.

### 3. Estrategias

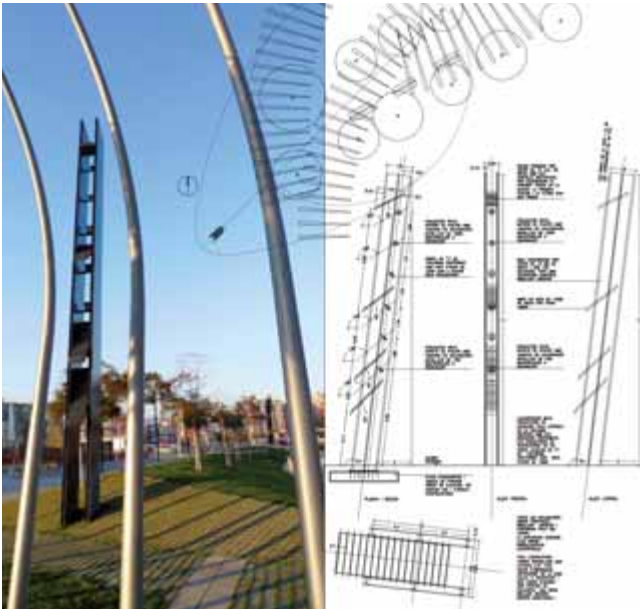
El Consorcio tuvo la misión de planificar, gestionar urbanísticamente el proceso, proyectar y ejecutar las obras de infraestructura de la C-31, creando al mismo tiempo un intercambiador entre las líneas 8 y 9 de Metro, que incluyó la construcción de una estación en la línea existente.

La plaza Europa nace del Plan que empieza a partir del 2003 con la adquisición de todos los terrenos de propiedad pública mediante un convenio expropiatorio que se liquidará al final del proceso a los titulares, Ayuntamiento e Instituto Catalán del Suelo.

El área de reforma se dota de un índice de edificación de 1,20 m<sup>2</sup> de techo por m<sup>2</sup> de suelo, algo inferior al medio de las operaciones de reforma ejecutadas en el Plan General Metropolitano. Todos los suelos no adquiridos por el Consorcio se integran en el procedimiento de reparcelación, en el cual los propietarios adquieren el compromiso de mantener el ritmo de actuación y aportaciones definidas por el Consorcio para la totalidad del ámbito, que incluye también los sistemas generales de comunicación y transporte. El Consorcio se hace cargo de la financiación de éstos y los titulares privados contribuyen únicamente a costear el presupuesto de la urbanización del suelo, como si de un plan parcial se tratara.

## Experiencias

*La transformación urbanística de la Gran Vía*  
Ramon Roger i Casamada



Detalle de la iluminación de los espacios públicos proyectados Viaplana, ganador del concurso.



Detalle del pavimento de la losa que cubre la C-31.



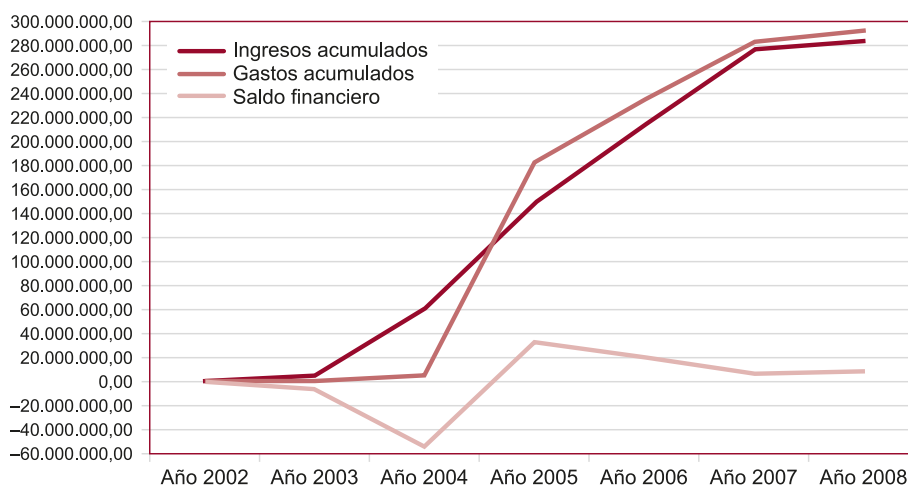
Edificio destinado a vivienda protegida que ha promovidos el Insitut Català del Sòl, obra de Berenguer-Roldan Arquitectos.



Imagen actual de la plaza Europa con los edificios de viviendas proyectadas por el arquitecto Alonso-Balaguer.

Viaplana y Asociados son los ganadores del concurso restringido que se convoca para dar forma al centro direccional, previsto con un techo de 360.000 m<sup>2</sup> y una distribución de usos del 50% para vivienda, del que un 20% será de protección oficial y el 50% restante, para el uso terciario, hotelero y comercial. La idea ganadora consiste precisamente en abrir una plaza, el espacio cívico por excelencia que toma el protagonismo y adquiere desde el momento de su concepción el carácter de ónfalo generador de una nueva cohesión urbanística con la ciudad preexistente, aquí representada por los barrios del Gornal y Santa Eulalia al norte y del distrito económico y la nueva Feria al sur de la Gran Vía.

La inversión total realizada entre los años 2004 y 2008 es de 284 millones de euros y el total generado por las ventas de los activos del Consorcio en los años 2004 y 2005 permite cerrar en positivo el balance de la operación.



Evolución financiera del proyecto de reforma de la Gran Vía en Hospitalet del Llobregat (2002-2008).

#### 4. Objetivos conseguidos

El esfuerzo realizado en obra de urbanización y el resultado global del proceso demanda también unas pautas de selección y seguimiento de los proyectos arquitectónicos en manos de promotores privados y públicos, consecuente con la política llevada a cabo por el mismo Consorcio con su patrimonio. Así, los concursos públicos promovidos en el año 2004 para la comercialización de las parcelas edificables, puntuaron con el 35% la calidad de la arquitectura, cosa que significó en la práctica una restricción a la retribución del suelo, lejos en el tiempo de la burbuja y posterior crisis inmobiliaria, iniciada a partir del 2007.

La experiencia de la transformación de la Gran Vía de L'Hospitalet de Llobregat es tal vez irrepetible, pero ha permitido dar un vuelco cualitativo extraordinario a este territorio, que sigue siendo por el momento y de cara al futuro unos de los más accesibles y bien posicionados del Área Metropolitana, en el escenario vivo y cambiante de la ciudad contemporánea.

#### 5. Nota final del texto

La imposibilidad de condensar toda la información disponible puede desorientar al lector interesado en esta experiencia urbanística. Una publicación completa de los trabajos y resultados estará disponible antes del próximo verano. También es posible consultar nuestra página web y dirigir cualquier duda o comentario a nuestra dirección de correo electrónico: [correu@consorciovhospitalet.com](mailto:correu@consorciovhospitalet.com)



# Biosfera urbana de Florianópolis. Un modo de hacer sustentable las ciudades

Rubén Pesci. Arquitecto

CRÉDITOS DEL PROYECTO	
PROYECTO:	Biosfera Urbana de la isla de Florianópolis, Brasil.
FUNCIÓN:	Reserva de Biosfera Urbana.
AUTORES:	Consultora CEPA Brasil. Director: Arquitecto Rubén Pesci. Expertos principales: Jorge Pérez, Pedro Pesci, Lorena Babot.
LOCALIZACIÓN:	Isla de Santa Catarina, ciudad de Florianópolis, capital del estado de Santa Catarina, Brasil.
FECHA:	2005/2010
EXTENSIÓN:	47.000 hectáreas terrestres y además el entorno marítimo.
CLIENTE:	Prefectura de Florianópolis y gobierno del estado de Santa Catarina.
PRESUPUESTO:	17,5 millones de euros.

## 1. Objetivos iniciales

El gobernador del estado de Santa Catarina, Luiz Enríquez Da Silveira, solicitó a Rubén Pesci en 2005 un proyecto de amplia importancia y repercusión para la bellísima isla de Santa Catarina, donde reside la capital del estado, la ciudad de Florianópolis.

La ciudad posee en la actualidad casi 400 mil habitantes residentes, pero tiene una enorme importancia para el turismo estacional de verano, cuando suele recibir hasta dos millones de turistas diarios.

La cuestión se centró en un debate inmediato sobre la necesidad de conservar los valores naturales y culturales de la isla, y sus mares aledaños, patrimonio que es el fundamento esen-

cial de su turismo de verano, frente al impacto difícilísimo de controlar de más de dos millones de personas ejerciendo actividades intensivas sobre ese mismo patrimonio.

El turismo de verano sobrecarga en pocos meses esa enorme demanda, concentrada además en el litoral balneario en particular, y ha generando una intensísima actividad de urbanización y construcción, poco atenta a la conservación del patrimonio.

Rubén Pesci propuso dar un salto cualitativo ante esta situación, propiciando un modelo sustentable de desarrollo más distribuido a lo largo del año y de todo el espacio territorial, protegiendo la isla bajo la figura de «Reserva de Biosfera en Ambiente Urbano».

Se trata de apoyarse en la prestigiosa figura mundial de reservas de la biosfera, del programa MaB, el hombre y la biosfera, UNESCO, pero llevando los mismos conceptos de articulación natural/ cultural, conservación/ desarrollo, a los desafiantes entornos urbanos.

## 2. Contexto físico e institucional

La isla de Florianópolis es un caso ideal para plantear este innovador enfoque, porque no posee una única área urbana sobrecongestionada, sino varios fragmentos urbanos distribuidos en las 47.000 hectáreas de la isla. A pesar de crecientes impactos de urbanización dispersa y caótica, las zonas urbanizadas no superan hoy el 30% de la superficie de toda la isla y a su vez esas áreas urbanas están repartidas entre casi diez núcleos de mayor o menor tamaño, siendo que el mosaico natural aún existente y en buen estado ocupa el restante 70% de superficie y además está presente, como una trama articulada, a lo largo y a lo ancho de la isla.

Se trata entonces de una ciudad estructurada como múltiples polos y cruzada por una trama verde valiosa (que ya hoy forma parte de la Reserva de Biosfera de Mata Atlántica, que cubre más de un millón de kilómetros cuadrados en Brasil) y ofrece así una oportunidad casi única para conservar y potenciar la revolucionaria articulación de hombre y biosfera.

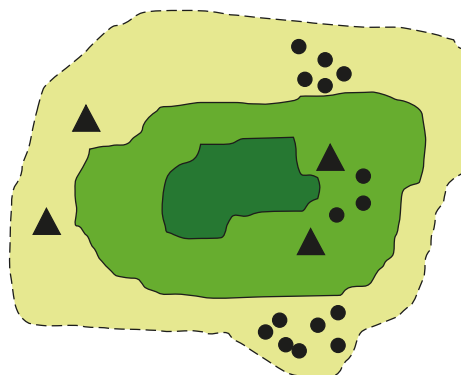
Por otro lado, en 2005 ya era sabido que tanto el Estado Brasileño como las organizaciones participativas de la comunidad están muy predispuestos a la conservación del medio ambiente natural, así como de la cultura local (atributo también importante de la isla por su colonización de origen azoriano).

El Gobierno y la Prefeitura entendieron la propuesta innovadora de Biosfera en Ambiente Urbano como una clara oportunidad de llevar adelante una iniciativa avanzada para las altas expectativas de desarrollo sustentable que reclaman los sectores más innovadores de ese gran país.

El apoyo institucional brindó desde el inicio un cuadro proactivo al proyecto, y la sociedad organizada se sumó, a veces desconfiada, a veces con demasiados criterios de ecologismo fundamentalista, pero con apoyo cierto y continuo.

## 3. Principales estrategias

El proyecto de biosfera urbana de Florianópolis consideró que el modelo tradicional de Reservas de Biosfera, llamado «del huevo frito», debía crecer a cinco categorías, de manera de considerar también el ambiente construido, teniendo así núcleos de conservación naturales pero también construidos, áreas de amortiguación de esas dos clases de núcleos y una zona de transición donde lo urbano y lo natural crearán una interfase mancomunada.



PREDOMINANTEMENTE NATURAL	<b>NÚCLEO NATURAL</b>	Que constituya una manifestación íntegra y representativa de un ecosistema.	
	<b>AMORTIGUACIÓN DE UN NÚCLEO NATURAL</b>	Que constituya una zona del entorno inmediato al núcleo con patrones de uso que integren eficazmente las funciones de conservación natural como las del desarrollo.	
	<b>TRANSICIÓN</b>	Que constituya una zona con patrones de uso que portejan la integridad y la funcionalidad de las zonas naturales y proporcionen un área de descompresión urbana compatible con la venciad natural.	
PREDOMINANTEMENTE URBANO	<b>AMORTIGUACIÓN DE UN NÚCLEO URBANO/ CULTURAL</b>	Que constituya una zona del entorno inmediato al núcleo con patrones de uso que integren eficazmente las funciones de urbanidad y/o conservación del patrimonio cultural con un paisaje sustentable.	
	<b>NÚCLEO DE URBANIDAD Y/O PATRIMONIO CULTURAL</b>	Que constituya un testimonio auténtico de un bien cultural o de un área de urbanidad sustentable.	

Con este renovado enfoque científico se logra una articulación territorial, donde se evitan los impactos negativos de la hiperconcertación urbana, la congestión del tránsito, el avance indiscriminado de loteos periféricos insustentables, la dispersión que encarece los servicios e infraestructuras, y una forma de vida dominada por la exclusión social y territorial.

Pero esa trama, abierta y distribuida, se enlaza en un concepto ecológico avanzado, denominado «STEPPING STONES», que se puede traducir como escalones de piedra para atravesar un río. En concreto, este principio habla de la articulación natural/ construido y supera las posiciones fundamentalistas (en el fondo ignorantes) que señalarían que ese río no se debe atravesar de ningún modo, pues siempre generaría un impacto negativo y peligroso, y en el extremo opuesto, que el río se puede interrumpir o ponerle diques, suponiendo que esto no crea ningún impacto.

Con unas pocas piedras colocadas en el torrentoso río, no altero en demasía su escorrentía, y puedo, dando unos pequeños saltos apoyado en esas pocas piedras, cumplir mi necesidad de pasar de un lado a otro.

Traduciendo esta metáfora en la organización concreta del territorio puede cambiarse el concepto de ciudad que heredamos, hecho de la relación centro-periferia, por un nuevo concepto de pequeños núcleos urbanos de alta densidad, a distancia conveniente de otros núcleos iguales, sobre un continuo de territorio natural o agroproductivo, donde ambos tipos de usos territoriales garantizan la continuidad de áreas corredores naturales, y la cercanía y complementariedad de núcleos culturales.



En apretada síntesis, las principales estrategias innovadoras son la de un urbanismo tramado con un paisaje natural y patrimonial, que hace de fondo dominante (como las mejores imágenes de las ciudades italianas del Renacimiento) y una voluntad social concertada hacia una manera leve de ocupar el territorio y de construir el hábitat.

## 4. Metodologías y técnicas innovadoras

### Procesos técnicos

La visión del territorio como un continuo de paisaje cultural, con alternancia de núcleos urbanos compactos y densos (de no más de un 20 % del total de área disponible) y una trama de naturaleza y cultura agraria reconquistando el 80 % restante, lleva a rever totalmente las estrategias de urbanismo, arquitectura, paisaje y producción rural.

### Gestiones innovadoras

El trabajo riguroso e inexcusable, dominado por una intensa participación social y un enfoque inevitablemente transdisciplinario, llevaron a instalar la Reserva de Biosfera Urbana de Florianópolis en tres niveles: Sistema UNESCO de Reservas de la Biosfera y Comité local de Biosfera Urbana; Plan Director de Desarrollo Urbano de la isla y la ciudad; y múltiples niveles locales de participación social.

## 5. Objetivos conseguidos

La RBAU de Florianópolis es una iniciativa apoyada como proyecto piloto por la Secretaría General del Programa MaB UNESCO y el Comité Estatal de Reserva de Biosfera de Mata Atlántica de Santa Catarina.

Una condición que se fijó desde el inicio de este proyecto piloto ha sido el de consagrar la nueva concepción territorial socio ambiental como elemento determinante del nuevo Plan Director Urbanístico de Florianópolis. Dicho Plan también ha sido encomendado a CEPA desde 2008 y está a punto de culminar exitosamente.

Hubo innumerables discusiones participativas, con avances y retrocesos entre las visiones más fundamentalistas y localistas y las apetencias de algunos grupos de emprendedores inmobiliarios, pero se fueron negociando los extremos hacia un consenso de articulación conservación/ desarrollo.



## Crónica jurídica

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo.  
Universidad Complutense de Madrid

### 1. Almacenamiento geológico de dióxido de carbono

Una de las necesidades más acuciantes de nuestro tiempo es la reducción de los niveles de contaminación atmosférica. De acuerdo con informes del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático de Naciones Unidas, en el contexto de la reducción global de las emisiones de CO<sub>2</sub> en un 50% de aquí a 2050, es necesario reducir entre un 25 y un 40% las emisiones en el mundo desarrollado de aquí a 2020, y entre un 80 y un 95% de aquí a 2050. Asimismo, la ciencia nos señala que dicha reducción es técnicamente factible, y que los beneficios que reportará compensarán ampliamente los costes. Es por ello, que se debe, por un lado, limitar en lo posible la demanda, promoviendo la eficiencia energética y, por otro, perseguir una oferta energética que asegure un desarrollo económico sostenible. En este contexto, las energías renovables juegan un papel esencial tanto para la seguridad del abastecimiento como para la protección del clima. No obstante, la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> exige de actuaciones decididas en muchos frentes y el desarrollo e implantación de nuevas tecnologías, especialmente en el ámbito energético. Entre las opciones para alcanzar estos objetivos se encuentra la captura y el almacenamiento geológico de carbono (CAC) como una tecnología de transición que contribuirá a mitigar el cambio climático. La captura y almacenamiento de carbono

consiste en captar el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) emitido por las instalaciones industriales, transportarlo a un emplazamiento de almacenamiento y finalmente inyectarlo y confinarlo en una formación geológica subterránea adecuada, con vista a su almacenamiento permanente.

El desarrollo de esta tecnología y la inversión en la misma por parte de las industrias y empresas requiere definir un marco técnico, económico y jurídico que garantice su despliegue de manera segura para el medio ambiente. Este marco regulador se ha abordado en la Unión Europea mediante la aprobación de la Directiva 2009/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono y por la que se modifican la Directiva 85/337/CEE del Consejo, las Directivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE y el Reglamento (CE) n.º 1013/2006. La citada Directiva se inscribe en el denominado paquete de energía y cambio climático, con el que los países de la UE darán cumplimiento al compromiso asumido por los Jefes de Estado y de Gobierno en marzo de 2007 de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% respecto al año base, en el año 2020. Según los estudios efectuados con vistas a evaluar el impacto de la Directiva, aplicar esta tecnología podría llegar a evitar en 2030, emisiones que representan aproximadamente el 15% de las reducciones exigidas en el ámbito de la Unión Europea.

obouazza@der.ucm.es.

Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación «Servicios públicos e infraestructuras en la nueva ordenación

territorial del Estado» (DER2009-13764/JUR1), dirigido por el Prof. Dr. D. Tomás CANO CAMPOS, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.

La **Ley estatal 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono**, tiene por objeto incorporar al ordenamiento interno español las disposiciones contenidas en la Directiva citada, adaptándolas a la realidad industrial, geológica y energética de nuestro país, y estableciendo una base jurídica para el almacenamiento geológico de dióxido de carbono, en condiciones seguras para el medioambiente. En relación con la captura, las instalaciones dedicadas a esta actividad se someten a la normativa sobre control integrado de la contaminación, por lo que necesitarán obtener la correspondiente autorización ambiental integrada, y quedan sujetas también a la normativa sobre evaluación de impacto ambiental. Del mismo modo, por lo que se refiere al transporte, se contempla que las redes de transporte por tubería deban someterse a declaración de impacto ambiental. A estos efectos, las disposiciones finales de la ley introducen modificaciones en la normativa de evaluación de impacto ambiental y de control integrado de la contaminación. Por lo demás, las únicas referencias a las redes de transporte en el articulado, en el capítulo IV, tienen por único objeto garantizar el acceso a las mismas (y, en última instancia, a los lugares de almacenamiento) en condiciones transparentes y no discriminatorias. Si fuera necesario introducir una regulación específica para estas redes de transporte de CO<sub>2</sub>, habrá de hacerse a través de otras normas. En este sentido, y exclusivamente para redes auxiliares vinculadas al funcionamiento de un concreto lugar de almacenamiento, se prevé que puedan introducirse determinados condicionantes mediante normas reglamentarias.

## 2. Prevención y calidad ambiental

La **Ley 5/2010, de 23 de junio, de prevención y calidad ambiental de Extremadura**, tiene por objeto establecer un marco normativo adecuado para el desarrollo de la política medioambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura y su integración en el resto de las políticas autonómicas. La finalidad es obtener un alto nivel de protección del medio ambiente y, de este modo, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, completando, clarificando y actualizando el marco normativo existente en materia de prevención y calidad ambiental, al tiempo que se configuran nuevos instrumentos de protección ambiental. Es de aplicación a cualquier plan, programa, proyecto, obra y actividad de titularidad pública o privada, que se desarrolle en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura y que genere impactos en el medio ambiente, de acuerdo a lo establecido en esta Ley.

## 3. Contaminación lumínica

En materia de contaminación lumínica la Comunidad de Castilla y León ha aprobado la **Ley 15/2010, de 10 de diciembre, de Prevención de la Contaminación Lumínica y del Fomento del Ahorro y Eficiencia Energéticos Derivados de Instalaciones de Iluminación**. Tiene por objeto regular el funcionamiento de las instalaciones, dispositivos luminotécnicos y equipos auxiliares de iluminación/alumbrado exterior de titularidad pública o privada, así como de iluminación/alumbrado interior de titularidad pública o privada cuando incida de manera notoria y ostensible en ámbitos exteriores, con la finalidad de prevenir y, en su caso corregir, la contaminación lumínica en el territorio de la Comunidad de Castilla y León, así como fomentar el ahorro y la eficiencia energéticos de los sistemas de iluminación.

Esta Ley se ha elaborado para su inmediata aplicación en sus aspectos fundamentales, y remite únicamente para su desarrollo reglamentario a las prescripciones técnicas de detalle, de modo que la protección legal pueda adaptarse a las siempre cambiantes circunstancias y al propio progreso de la ciencia y de la técnica. Al mismo tiempo, debe entenderse como un desarrollo específico, para el territorio de la Comunidad de Castilla y León, de los aspectos referidos a la incidencia ambiental y a la eficiencia energética del Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior y sus Instrucciones técnicas complementarias EA-01 a EA-07, aprobadas por el Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre, y del Reglamento (CE) n.º 245/2009 de la Comisión, de 18 de marzo de 2009, por el que se aplica la Directiva 2005/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los requisitos de diseño ecológico para lámparas fluorescentes sin balastos integrados, para lámparas de descarga de alta intensidad y para balastos y luminarias que puedan funcionar con dichas lámparas, y se deroga la Directiva 2000/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

## 4. Contaminación acústica

Recientemente ha sido aprobada la **Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de Contaminación Acústica de Aragón**. Es objeto de esta Ley prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica para evitar y reducir los daños que de esta puedan derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente en la Comuni-

dad Autónoma de Aragón, mediante el establecimiento de niveles, objetivos e índices de calidad acústica. Tiene como finalidad la plena realización de los derechos de quienes residan o se encuentren en la Comunidad Autónoma de Aragón a disfrutar de un medio ambiente equilibrado, sostenible y respetuoso hacia la salud, a la protección ante las distintas formas de contaminación, a la protección de la intimidad personal y familiar y a una adecuada calidad de vida.

## 5. Aguas

Tres Comunidades autónomas han aprobado en los últimos meses una nueva normativa en materia de aguas. Me refiero a las Comunidades de Andalucía, Canarias y Extremadura. La **Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía**, tiene por objeto regular el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales andaluzas en materia de agua, con el fin de lograr su protección y uso sostenible. En concreto, regula:

- a) La organización y actuación de la administración del agua, así como la planificación y gestión integral del ciclo hidrológico.
- b) La participación pública en los órganos administrativos y en la planificación y gestión del agua, así como la información al público en general sobre el medio hídrico y difusión de estadísticas del agua.
- c) Las obras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía y su régimen de ejecución.
- d) El régimen de abastecimiento, saneamiento y depuración en el ciclo integral del agua de uso urbano, así como las entidades supramunicipales.
- e) La evaluación y gestión de los riesgos de inundación, así como la prevención de efectos por sequía.
- f) Los ingresos destinados a la ejecución de las infraestructuras del ciclo integral del agua y al funcionamiento de los servicios públicos vinculados al mismo.
- g) El régimen sancionador por los incumplimientos de las normas reguladoras de los usos y obligaciones en materia de agua.

La finalidad de la Ley es garantizar las necesidades básicas de uso de agua de la población y hacer compatible el desarrollo económico y social de Andalucía con el buen estado de los ecosistemas acuáticos y terrestres.

La **Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de Aguas de Galicia**, muy similar a la andaluza, tiene por objeto:

- a) Ordenar las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia y de los entes locales gallegos en materia de agua y obras hidráulicas.
- b) Regular la organización y funcionamiento de la administración hidráulica de Galicia.
- c) Ordenar el ciclo integral del agua de uso urbano y establecer las bases para una gestión eficiente de los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración.
- d) Regular las bases del ejercicio de la planificación hidrológica en Galicia.
- e) Establecer el régimen económico-financiero del agua en Galicia al objeto de preservar, proteger y mejorar el recurso y el medio hídrico.
- f) Regular el régimen de infracciones y sanciones.

Tiene por finalidad garantizar las necesidades básicas de uso de agua de la población, favoreciendo el desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma de Galicia y compatibilizándolo con la preservación del buen estado de los ecosistemas acuáticos y ecosistemas terrestres asociados. Las aguas minerales y termales se regularán por su propia legislación.

La **Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de aguas Canarias**, por otro lado, tiene un objeto diferente. En efecto, se aprueba esta Ley con la finalidad de delimitar las aguas canarias, algo fundamental en materia de seguridad, protección ambiental y de los recursos de dichas aguas.

## 6. Caza, pesca y agricultura

En materia de caza ha sido aprobada la **Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Caza de Extremadura**, que tiene por objeto regular la actividad cinegética y el ejercicio de la caza en el territorio de la Comunidad Autónoma con la finalidad de proteger, conservar, fomentar y aprovechar de forma ordenada sus recursos cinegéticos. Ello en un marco de protección, conservación y fomento de los hábitats de las diversas especies, asegurando su uso sostenible y el aprovechamiento ordenado y racional de los recursos cinegéticos que lo hagan compatible con el equilibrio natural y permita un desarrollo económico sostenible, así como el cumplimiento de fines de carácter cultural, deportivo, turístico y social. Esta misma Comuni-

dad Autónoma se ha dotado de su ley de pesca fluvial, mediante la aprobación de la **Ley 11/2010, de 16 de noviembre**, que tiene por objeto regular la pesca y la acuicultura en la Comunidad Autónoma de Extremadura, así como el fomento, la protección, la conservación, el ordenado aprovechamiento de los recursos piscícolas en todos los cursos y masas de aguas situados en su ámbito territorial y la formación de los pescadores. Asimismo es objeto de esta ley el desarrollo y ordenado aprovechamiento de la acuicultura y de sus producciones y el fomento de la pesca deportiva y la eficaz protección de los ecosistemas donde se desarrolla esta actividad. Finalmente, hay que hacer referencia a la **Orden 30/2010, de 3 de agosto, por la que se aprueba el Reglamento sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos y del Comité d'Agricultura Ecològica de la Comunitat Valenciana**.

### 7. Medio marino

En esta materia, se ha aprobado la **Ley estatal 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino**. Establece el régimen jurídico que rige la adopción de las medidas necesarias para lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marino, a través de su planificación, conservación, protección y mejora. En su calidad de bien de dominio público, la Ley tiene como finalidad asegurar un uso sostenible de los recursos del medio marino que tenga en consideración el interés general.

### 8. Transporte marítimo

En esta materia, el Parlamento de las Islas Baleares ha dotado a la Comunidad autónoma de una nueva regulación, a través de la **Ley 11/2010, de 2 de noviembre, de ordenación del transporte marítimo de las Islas Baleares**. Regula el transporte por mar entre puertos o puntos situados exclusivamente en el litoral del archipiélago, sin conexión con otros puertos o puntos de otros ámbitos territoriales. Y se aplica a la actividad de transporte marítimo de pasajeros, de mercancías, o mixtos, en buques debidamente registrados y a cambio

de una remuneración, sea directa o indirecta, con independencia de la finalidad que tenga. Por lo tanto, queda fuera del ámbito regulador el transporte con fines de recreo que se realice sin contraprestación económica.

### 9. Instalaciones aeronáuticas

La **Ley 3/2010, de 22 de junio, de Instalaciones aeronáuticas de la Comunidad de Madrid** tiene por objeto regular la autorización, construcción, gestión y el uso de las instalaciones aeronáuticas de competencia de la Comunidad de Madrid, así como el régimen de inspección y control de las mismas y de sus servicios complementarios y auxiliares. Es de aplicación a los aeródromos, helipuertos y aeropuertos ubicados en la Comunidad de Madrid que, no son militares, no tienen la calificación estatal de interés general ni desarrollan actividades comerciales.

### 10. Vivienda

Si en la crónica anterior daba cuenta de la aprobación de la normativa sobre vivienda de algunas comunidades autónomas, en este número hay que hacer mención a una nueva Comunidad que se ha dotado de una normativa específica para este sector. Me refiero a Castilla y León. En efecto, las Cortes castellano-leonesas han aprobado para este territorio la **Ley 9/2010, de 30 de agosto, de Derecho a la vivienda en Castilla y León**. Tiene como objeto establecer las normas pertinentes para hacer efectivo en Castilla y León el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, previsto en el art. 47 de la CE. A tal efecto, la Ley regula: las medidas administrativas de fomento y garantía de la calidad de las viviendas; el régimen de las viviendas de protección pública; la protección de adquirentes y arrendatarios de viviendas; las competencias de las administraciones públicas de Castilla y León en esta materia; el establecimiento de técnicas de planificación y de coordinación, cooperación y colaboración que garanticen la eficacia de la actuación pública; el programa de fomento del alquiler; los órganos colegiados con competencias en esta materia; y el régimen sancionador.

# Legislación

Francisca PICAZO

*Jefe del Servicio de Estudios Urbanos de la  
Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas*

## NORMATIVA ESTATAL

### Leyes y Reales Decretos-Leyes

- Ley Orgánica 8/2010, 4 noviembre, reforma la Ley Orgánica 5/1985, 19 junio, del Régimen Electoral General, y la Ley Orgánica 2/1979, 3 octubre, del Tribunal Constitucional (BOE 05.11.2010).
- Ley Orgánica 9/2010, 22 diciembre, autoriza la ratificación por España del Protocolo que modifica el Protocolo sobre las disposiciones transitorias, anejo al Tratado de la Unión Europea, al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, firmado en Bruselas el 23 de junio de 2010 (BOE 23.12.2010).
- Ley Orgánica 7/2010, 27 octubre, reforma la Ley Orgánica 13/1982, 10 agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (BOE 28.10.2010 y corrección de errores en BOE 11.11.2010).
- Ley 39/2010, 22 diciembre, Presupuestos Generales del Estado para 2011 (BOE 23.12.2010).
- Ley 41/2010, 29 diciembre, de Protección del Medio Marino (BOE 30.12.2010).
- *Real Decreto-ley 13/2009, 26 octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local*. Recurso de inconstitucionalidad n.º 5985-2010 (BOE 11.10.2010).
- Real Decreto-ley 13/2010, 3 diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo (BOE 03.12.2010).

### Reales Decretos

- Real Decreto 1092/2010, 3 septiembre, modifica el Estatuto de la Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES), aprobado por R.D. 1525/1999, 1 octubre (BOE 15.09.2010).
- Real Decreto 1161/2010, 17 septiembre, modifica el R.D. 907/2007, 6 julio, que aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica (BOE 18.09.2010).
- Real Decreto 1227/2010, 1 octubre, modifica el R.D. 1130/2008, que desarrolla la Estructura Básica del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (BOE 02.10.2010).
- Real Decreto 1259/2010, 8 octubre, modifica el R.D. 1134/2008, 4 julio, que desarrolla la Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Vivienda, y el R.D. 1636/2006, 29 diciembre, que crea el Museo Nacional de Arquitectura y Urbanismo (BOE 09.10.2010).
- Real Decreto 1260/2010, 8 octubre, modifica el R.D. 1472/2007, 2 noviembre, que regula la Renta Básica de Emancipación de los jóvenes (BOE 29.10.2010).
- Real Decreto 1313/2010, 20 octubre, reestructura los Departamentos Ministeriales (BOE 21.10.2010).
- Real Decreto 1331/2010, 22 octubre, establece las Comisiones Delegadas del Gobierno (BOE 23.10.2010).
- Real Decreto 1366/2010, 29 octubre, aprueba la Estructura Orgánica Básica de los Departamentos Ministeriales (BOE 04.11.2010).

## Documentación

### Reales Decretos (continuación)

- 
- Real Decreto 1434/2010, 5 noviembre, sobre interoperabilidad del sistema ferroviario de la Red Ferroviaria de interés general (BOE 06.11.2010).
  - Real Decreto 1443/2010, 5 noviembre, desarrolla la Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (BOE 06.11.2010).
  - Real Decreto 1611/2010, 3 diciembre, encomienda transitoriamente al Ministerio de Defensa las facultades de control de tránsito aéreo atribuidos a la Entidad Pública Empresarial AENA (BOE 04.12.2010).
  - Real Decreto 1612/2010, 7 diciembre, declara oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón Municipal referidas al 1 de enero de 2010 (BOE 23.12.2010).
  - Real Decreto 1673/2010, 4 diciembre, declara el Estado de Alarma para la normalización del Servicio Público Esencial del transporte aéreo (BOE 04.12.2010), que se prorroga mediante Real Decreto 1717/2010, 17 diciembre (BOE 18.12.2010).
  - Real Decreto 1713/2010, 17 diciembre, modifica el R.D. 2066/2008, 12 diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009.2012 (BOE 18.12.2010).
  - Reales Decretos 1740 a 1744/2010, 23 diciembre, sobre ampliación de las funciones, servicios o medios de la Administración del Estado traspasados a las CC.AA. de Cantabria, Principado de Asturias, Castilla y León, Canarias y Extremadura, respectivamente, en materia de Conservación de la Naturaleza (BOE 29.12.2010).
- 

### Otras disposiciones

- 
- Órdenes FOM/2384 y 2385/2010, 30 junio, aprueban, respectivamente, el Plan Director del Aeropuerto de Santander y de Vigo (BOE 14.09.2010).
  - Orden PRE/2506/2010, 23 septiembre, habilita el aeropuerto de Castellón como puesto fronterizo (BOE 28.09.2010).
  - Resolución 14.12.2010, del Congreso de los Diputados, ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 13/2010, 3 diciembre (BOE 21.12.2010).
  - Resolución 16.12.2010, del Congreso de los Diputados, ordena la publicación del acuerdo de autorización de la prórroga del Estado de Alarma, declarado por R.D. 1673/2010 (BOE 18.12.2010).
  - Orden FOM/3317/2010, 17 diciembre, aprueba la instrucción sobre las medidas específicas para la mejora de la eficiencia en la ejecución de las obras públicas de infraestructuras ferroviarias, carreteras y aeropuertos del Ministerio de Fomento (BOE 23.12.2010).
- 

Cerrado en BB.OO. 31 de diciembre de 2010

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### Administración Local

- 
- |                 |   |
|-----------------|---|
| ASTURIAS        | <ul style="list-style-type: none"><li>— Decretos 120 a 124/2010, 15 septiembre, determinan los topónimos oficiales de los concejos de Taramundi, Santa Eulalia de Oscos, Villanueva de Oscos, San Martín de Oscos y Quirós, respectivamente (BOPA 01.10.2010).</li><li>— Decreto 145/2010, 24 noviembre, determina los topónimos del Concejo de Avilés (BOPA 04.12.2010).</li></ul> |
| CATALUÑA        | <ul style="list-style-type: none"><li>— Ley 30/2010, 3 agosto, de Veguerías (BOE 23.09.2010).</li><li>— Ley 31/2010, 3 agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (BOE 23.09.2010). El Decreto 175/2010, 23 noviembre, crea la Comisión Mixta Administración de la Generalidad de Cataluña-Área Metropolitana de Barcelona (DOGC 26.11.2010).</li></ul>                            |
| CASTILLA Y LEÓN | <ul style="list-style-type: none"><li>— Ley 17/2010, 20 diciembre, modifica la Ley 1/1991, 14 marzo, que crea y regula la Comarca de El Bierzo (BOCyL 21.12.2010).</li></ul>  |
| EXTREMADURA     | <ul style="list-style-type: none"><li>— Ley 17/2010, 22 diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores (DOE 23.12.2010).</li></ul>  |
-

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### Administración Local (continuación)

MADRID	— Ley 2/2003, 11 marzo, de Administración Local. Cuestión de inconstitucionalidad nº 7128-2010, en relación con los artículos 32.4 y 33.3 (BOE 16.11.2010).
MURCIA	— Ley 5/2010, 27 diciembre, medidas extraordinarias para la sostenibilidad de las finanzas públicas (BORM 31.12.2010).
NAVARRA	— Acuerdo 18.10.2010, denominaciones oficiales del Municipio de Gallipienzo (BON 29.11.2010).
LA RIOJA	— Ley 3/2010, 10 marzo, aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela. Conflicto en defensa de la autonomía local n.º 5738-2010 (BOE 11.10.2010).
VALENCIA	— Ley 8/2010, 23 junio, de Régimen Local. Resolución 23.09.2010, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, que publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General de Estado-Generalitat (BOE 22.10.2010). — Decreto 141/2010, 17 septiembre, regula determinados aspectos de la constitución de comisiones gestoras y juntas vecinales en las Entidades Locales Menores (DOGV 21.09.2010). — Decreto 191/2010, 19 noviembre, regula las declaraciones de actividades y de bienes de los miembros de las Corporaciones Locales (DOGV 23.11.2010).

### Aguas

ARAGÓN	— Decreto 218/2010, 30 noviembre, aprueba el Reglamento de la Comisión del Agua y del Procedimiento para la formación de las Bases de la Política del Agua de Aragón (BOA 13.12.2010).
CANARIAS	— Ley 44/2010, 30 diciembre, de aguas (BOE 31.12.2010).
CASTILLA-LA MANCHA	— Ley 6/2009, 17 diciembre, crea la Agencia del Agua (BOE 22.10.2010).
EXTREMADURA	— Ley 11/2010, 16 noviembre, de Pesca y Acuicultura (DOE 19.11.2010).
GALICIA	— Ley 9/2010, 4 noviembre, de aguas (DOG 18.11.2010 y BOE 03.12.2010). — Decreto 162/2010, 16 septiembre, regula las Entidades Colaboradores de la Administración Hidráulica de Galicia en materia de control de vertidos y calidad de las aguas (DOG 04.10.2010).

### Cultura

ARAGÓN	— Decretos 187 y 188/2010, 19 octubre, declaran BIC, respectivamente, el Conjunto Histórico de Teruel y el Conjunto Las Salinas, sito en Arcos de las Salinas (Teruel) (BOA 26.10.2010). — Decreto 227/2010, 14 diciembre, aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro Aragonés de Bienes de Interés Cultural, del Catálogo del Patrimonio Cultural Aragonés, del Inventario del Patrimonio Cultural Aragonés y del Censo General del Patrimonio Cultural Aragonés (BOA 27.12.2010). — Decreto 228/2010, 14 diciembre, regula el Consejo Aragonés del Patrimonio Cultural (BOA 27.12.2010).
--------	---

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### Cultura (continuación)

BALEARES	— Resolución 11.08.2010, del Consejo Insular de Mallorca, referente a la declaración de BIC a favor de Biniaraix (BOE 06.09.2010).
CASTILLA-LA MANCHA	— Decreto 238/2010, 14 diciembre, modifica el D. 280/2004, 30 noviembre, de declaración del Parque Arqueológico de Recópolis, sito en Zorita de los Canes (Guadalajara) (DOCM 17.12.2010). — Decreto 239/2010, 14 diciembre, modifica el D. 99/2002, 9 julio, de declaración del Parque Arqueológico de Segóbrica en Saelices (Cuenca) (DOCM 17.12.2010).
CASTILLA Y LEÓN	— Acuerdo 104/2010, 4 noviembre, declara la villa romana de Camarzana de Tera (Zamora), BIC (Zona Arqueológica) (BOCyL 10.11.2010 y BOE 01.12.2010).
EXTREMADURA	— Decreto 199/2010, 15 octubre, declara BIC (Lugar de Interés Etnológico) el Conjunto Agroganadero de «Los pajares» en Santibáñez el Alto (Cáceres) (BOE 06.12.2010).
VALENCIA	— Acuerdo 15.10.2010, aprueba la relación de cuevas, abrigos y lugares con arte rupestre de la provincia de Alicante y se acuerda su inscripción en la sección primera del Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano (BOE 11.11.2010).

### Espacios Naturales

ARAGÓN	— Decreto 204/2010, 2 noviembre, crea el Inventario de Humedales Singulares de Aragón y establece su régimen de protección (BOA 11.11.2010).
BALEARES	— Acuerdo 24.09.2010, sobre la aprobación de la ampliación de la lista de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) en cuanto al hábitat «Estanques Temporales Mediterráneos» (BOCAIB 07.10.2010).
CASTILLA-LA MANCHA	— Decreto 214/2010, 28 septiembre, aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Valle de Alcudia y Sierra Madrona, y se declara el Monumento Natural del Volcán de Alhorín y la Reserva Fluvial del Río Guadalmez (DOCM 05.10.2010). — Decreto 215/2010, 28 septiembre, aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra Norte de Guadalajara y se inicia el procedimiento para la declaración del Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara (DOCM 05.10.2010). — Decreto 224/2010, 26 octubre, declara el Monumento Natural Barrancas de Castrejón y Calaña, en los términos municipales de Albarreal de Tajo, Burujón y La Puebla de Montalbán, de la provincia de Toledo (DOCM 29.10.2010).
CASTILLA Y LEÓN	— Ley 1/2010, 2 marzo, de declaración del Parque Natural de Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión (Soria). Conflicto en defensa de la autonomía local nº 6385/2010 (BOE 11.10.2010). — Ley 18/2010, 20 diciembre, declaración del Parque Natural «Sierra Norte de Guadarrama» (Segovia y Ávila) (BOCyL 21.12.2010)
CATALUÑA	— Decreto 146/2010, 19 octubre, de declaración del Parque Natural de Sierra de Collserola y de las Reservas Naturales Parciales de La Font Gropa y de la Rierada-Can Balasc (DOGC 29.10.2010).

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### Espacios Naturales *(continuación)*

MADRID	— Decreto 36/2010, 1 julio, declara Zona Especial de Conservación (ZEC) el Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) «Cuencas de los ríos Alberche y Cofio» y aprueba el Plan de Gestión del Espacio Protegido Red Natura 2000 denominado «Cuencas y Encinares de los ríos Alberche y Cofio» (BOCM 10.09.2010).
VALENCIA	— Decreto 124/2010, 3 septiembre, declara Paraje Natural Municipal el enclave «Barranc de la Fos», en Montesa (DOGV 09.09.2010). — Decreto 142/2010, 17 septiembre, declara Paraje Natural Municipal el enclave «Barranco la Hoz», en Enguera (DOGV 22.09.2010). — Decreto 183/2010, 5 noviembre, declara Paraje Natural Municipal el enclave «Penyes Albes», en los términos de Montichelvo y Terrateig (DOGV 09.11.2010). — Decreto 195/2010, 26 noviembre, declara Paraje Natural Municipal el enclave «Pereroles», en Morella (DOGV 01.12.2010). — Orden 26.08.2010, declara 6 Reservas de Fauna (DOGV 09.09.2010).

### Estructura Orgánica

ANDALUCÍA	— Decreto-ley 6/2010, 23 noviembre, medidas complementarias del Decreto-ley 5/2010, 27 julio, que aprueba medidas urgentes en materia de reordenación del Sector Público (BOJA 26.11.2010).
ASTURIAS	— Decreto 150/2010, 15 diciembre, modifica el Decreto 126/2008, 27 noviembre, de Estructura Orgánica Básica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras (BOPA 16.12.2010).
CANARIAS	— Decreto 147/2010, 25 octubre, determina la Estructura Central y Periférica y las Sedes de las Consejerías (BOCAN 25.10.2010). — Decreto 185/2010, 23 octubre, determina el número, denominación y competencias de las Consejerías (BOCAN 22.10.2010).
CANTABRIA	— Orden FOM/2384/2010, 30 junio, aprueba el Plan Director del Aeropuerto de Santander (BOE 14.09.2010).
CATALUÑA	— Decreto-ley 4/2010, 3 agosto, de medidas de racionalización y simplificación de la Estructura del Sector Público (BOE 02.10.2010).
MADRID	— Ley 9/2010, 23 diciembre, de medidas fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público (BOCM 29.12.2010).
PAÍS VASCO	— Decreto 328/2010, 30 noviembre, modifica el Decreto que establece la Estructura Orgánica y Funcional del Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes (BOPV 17.12.2010).
VALENCIA	— Decreto 188/2010, 12 noviembre, regula el Consell Tècnic de Delimitació Territorial (DOGV 16.11.2010).

### Medio Ambiente

ANDALUCÍA	— Decreto 371/2010, 14 septiembre, aprueba el Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía y modifica el Reglamento de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales, aprobado por el Decreto 247/2001, 13 noviembre (BOJA 30.09.2010). — Decreto 397/2010, 2 noviembre, aprueba el Plan Director Territorial de Residuos No Peligrosos de Andalucía 2010-2019 (BOJA 25.11.2010).
-----------	---

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### Medio Ambiente *(continuación)*

ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley 7/2010, 18 noviembre, protección contra la contaminación acústica (BOA 03.12.2010).</li> <li>— Ley 9/2010, 16 diciembre, modifica la Ley 23/2003, 23 diciembre, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (BOA 30.12.2010).</li> <li>— Decreto 189/2010, 19 octubre, declaración del Monumento Natural de los Órganos de Montoro (BOA 26.10.2010).</li> </ul>
ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley 6/2010, 29 octubre, de primera modificación de la Ley 3/2004, 23 noviembre, de Montes y Ordenación Forestal (BOPA 10.11.2010).</li> </ul>
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 104/2010, 10 septiembre, regula la autorización y el régimen de funcionamiento de los organismos de control para la atmósfera y creación de su registro (BOCAIB 21.09.2010).</li> </ul>
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 51/2010, 26 agosto, aprueba el Plan Especial de la Red de Sendas y Caminos del Litoral (BOC 07.10.2010).</li> <li>— Decreto 57/2010, 16 septiembre, aprueba el Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones (BOC 27.09.2010).</li> <li>— Decreto 71/2010, 14 octubre, modifica el D. 19/2010, 18 marzo, que aprobó el Reglamento de la Ley 17/2006, 11 diciembre, de Control Ambiental Integrado (BOC 22.10.2010).</li> <li>— Decreto 72/2010, 28 octubre, regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición (BOC 08.11.2010).</li> </ul>
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley 15/2010, 10 diciembre, de prevención de la contaminación lumínica y del fomento del ahorro y eficiencia energéticos derivados de instalaciones de iluminación (BOE 30.12.2010).</li> </ul>
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Acuerdo 31.08.2010, aprueba la Estrategia para el Desarrollo Sostenible (DOGC 08.09.2010).</li> </ul>
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley 11/2010, 16 noviembre, de pesca y acuicultura (DOE 19.11.2011 y BOE 10.12.2010).</li> <li>— Ley 14/2010, 9 diciembre, de caza (DOE 15.12.2010 y BOE 27.12.2010).</li> </ul>

### Ordenación del Territorio y Urbanismo

ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley 9/2010, 17 diciembre, regula el Comercio Interior (BOPA 24.12.2010).</li> <li>— Ley 10/2010, 17 diciembre, modifica la Ley 7/2001, 22 junio, de Turismo (BOPA 24.12.2010).</li> </ul>
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley 11/2010, 2 noviembre, de Ordenación del Transporte Marítimo (BOE 20.12.2010).</li> <li>— Ley 12/2010, 12 noviembre, modifica diversas leyes para la transposición de la Directiva 2006/123/CE, 12 diciembre (BOCAIB 25.11.2010 y BOE 20.12.2010).</li> </ul>
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 232/2010, 11 noviembre, establece el régimen aplicable en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma a los establecimientos turísticos de alojamiento en Suelo Rústico (BOCAN 19.11.2010).</li> <li>— Resolución 23.09.2010, desarrolla la previsión en materia de rehabilitación de establecimientos turísticos, contenida en la Ley 6/2009, 6 mayo, de medidas urgentes en materia de Ordenación Territorial para la dinamización sectorial y la Ordenación del Turismo (BOCAN 05.10.2010).</li> </ul>

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### Ordenación del Territorio y Urbanismo *(continuación)*

CANTABRIA	— Decreto 65/2010, 30 septiembre, aprueba las Normas Urbanísticas Regionales (BOC 08.10.2010).
CASTILLA-LA MANCHA	— Ley 7/2009, 17 diciembre, modifica diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, 12 diciembre (BOE 22.10.2010). — Ley 11/2010, 4 noviembre, de Cooperativas (DOCM 12.11.2010). — Decreto 235/2010, 30 noviembre, de regulación de competencias y fomento de la transparencia en la actividad urbanística (DOCM 03.12.2010).
CASTILLA Y LEÓN	— Ley 14/2010, 9 diciembre, de turismo (BOE 30.12.2010).
CATALUÑA	— Decreto Legislativo 3/2010, 5 octubre, para la adecuación de normas con rango de ley a la Directiva 2006/123/CE, 12 diciembre (BOE 23.10.2010). — Decreto 183/2010, 23 noviembre, de Establecimientos de Alojamiento Turístico (DOGC 26.11.2010).
GALICIA	— Ley 13/2010, 17 diciembre, de normas reguladoras del comercio interior (DOG 29.12.2010).
EXTREMADURA	— <b>Ley 9/2010, 18 octubre, modifica la Ley 15/2001, 14 diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial</b> (DOE 20.10.2010 y BOE 03.11.2010). — Ley 15/2010, 9 diciembre, de responsabilidad social empresarial (DOE 15.12.2010). — Ley 16/2010, 21 diciembre, de Actuación Integral en Zonas de Atención Especial (DOE 23.12.2010).
MADRID	— Ley 3/2010, 22 junio, de Instalaciones Aeronáuticas (BOE 01.20.2010).
MURCIA	— Orden 20.09.2010, de incorporación al Sistema Territorial de Referencia los Valores Guía de los Indicadores de Funciones Urbanas (BORM 09.10.2010). — Orden 04.10.2010, regula el modelo de libro del edificio para inmuebles de Viviendas de Nueva Construcción (BORM 30.10.2010).
VALENCIA	— Decreto 178/2010, 22 octubre, crea y regula la Comisión de Coordinación Interdepartamental y el Centro Directivo de Coordinación Operativa del Programa de Desarrollo Rural Sostenible (DOGV 26.10.2010).

### Vivienda

ARAGÓN	— Decreto 207/2010, 16 noviembre, modifica el D. 60/2009, 14 abril, que regula el Plan aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2009-2012 (BOA 26.11.2010).
ASTURIAS	— Ley 4/2010, 29 junio, de Cooperativas (BOE 24.09.2010).
BALEARES	— Orden 18.10.2010, regula la organización y el funcionamiento del Registro Público de Demandantes de Viviendas Protegidas (BOCAIB 02.11.2010).
CASTILLA Y LEÓN	— <b>Ley 9/2010, 30 agosto, del Derecho a la Vivienda</b> (BOCyL 07.09.2010 y BOE 28.09.2010).
CATALUÑA	— Decreto 164/2010, 9 noviembre, regula las viviendas de uso turístico (DOGC 15.12.2010). — Decreto 187/2010, 23 noviembre, de Inspección Técnica de los edificios de viviendas (DOGC 26.11.2010).

## NORMATIVA AUTONÓMICA

### Vivienda *(continuación)*

---

EXTREMADURA	— Decreto 208/2010, 12 noviembre, introduce nuevas medidas y modifica el Plan de Vivienda, Rehabilitación y Suelo de Extremadura 2009-2012, aprobado por Decreto 114/2009, 21 mayo (DOE 18.11.2011).
MADRID	— Orden 07.09.2010, regula el régimen para la cesión de uso de viviendas construidas, en régimen de concesión demanial, sobre suelos de dominio público de redes supramunicipales (BOCM 14.09.2010).
LA RIOJA	— Decreto 53/2010, 19 noviembre, modifica el D. 22/2009, 8 mayo, que aprueba el Plan de Vivienda de La Rioja 2009-2012 (BOR 24.11.2010).
PAÍS VASCO	— Orden 06.10.2010, de medidas financieras para la compra de vivienda (BOPV 21.10.2010). — Orden 03.11.2010, determina los precios máximos de las Viviendas de Protección Oficial (BOPV 18.11.2010).

---

Cerrado en BB.OO. 31.12.2010



El pasado 23 de marzo tuvo lugar, en el salón de actos de la Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas del Ministerio de Fomento, la presentación del nuevo Foro de Debate Ciudad y Territorio. La Secretaria de Estado, Beatriz Corredor y, el Director General de Suelo y Políticas Urbanas, Félix Arias, presentaron el Foro y abrieron la primera jornada de un formato que tiene como objetivo recuperar la reflexión y el debate públicos sobre temas de política y acción en los ámbitos urbano y territorial. Con este objetivo de reflexión, el primer y los sucesivos encuentros del Foro se presentan abiertos a responsables públicos, profesionales e investigadores, invitados a un debate multidisciplinar sobre temas concretos de actualidad. Promovido por la Secretaría de Estado y por SEPES Entidad Estatal de Suelo, el Foro se concibe con un formato flexible, sin una periodicidad estricta, apoyado por la difusión previa a través de la red de documentación relativa a cada tema propuesto; de la misma manera, con el objetivo de dar la máxima difusión a los resultados de los debates, las sesiones serán accesibles de forma pública a través de las páginas web de los organismos promotores.

Para la primera jornada se ha tomado la decisión de trasladar el programa de la jornada llevada a cabo en el Auditorio del Pabellón Español de la Exposición Universal de Shanghai el 3 de septiembre de 2010, con el título *Ciudad Múltiple Múltiples Ciudades: estudiar el pasado-proyectar el futuro*. Aquella jornada tuvo como base la presentación en China del Sistema de Información Urbana SIU, un instrumento que recoge no sólo el compromiso de transparencia en la información urbana por parte del Gobierno de España, sino la necesidad real de la información como base de cualquier toma de decisión, según la secuencia clásica información-diagnóstico-proyecto que se recoge en cierta manera en el título de la jornada. La Secretaria de Es-

tado de Vivienda y Actuaciones Urbanas, Beatriz Corredor, que lamentó su ausencia en la jornada original en China, destacó en Madrid los retos a que se enfrentan las ciudades españolas y las políticas puestas en marcha para afrontar dichos retos. Las imágenes del trabajo 5 x 50, que presenta la transformación de cinco territorios significativos españoles a lo largo de los últimos cincuenta años, ilustran a la perfección cómo las ciudades y territorios de nuestro país se enfrentan a unas demandas que nada tienen que ver con las de décadas anteriores, lo que implica nuevas respuestas y puesta en acción de nuevas políticas e instrumentos. El título *Ciudad Múltiple Múltiples Ciudades* recoge la complejidad del territorio del siglo XXI y la propia complejidad del gobierno del mismo.

Bajo el título *Estudiar el pasado – Proyectar el futuro* la Subdirectora General de Política de Suelo, María Dolores Aguado, llevó a cabo la presentación del Sistema de Información Urbana SIU. La Subdirectora destacó, en primer lugar, cómo desde la presentación de Shanghai el Sistema ha crecido hasta abarcar lo más significativo del territorio nacional. La definición del Sistema en la Ley de Suelo, como un sistema público integrado, en coordinación con las Comunidades Autónomas y coordinado con el resto de sistemas de información, ha sido la base de la construcción del instrumento, con el marcado objetivo no sólo de reflejar el estado del planeamiento y el suelo vacante, sino las dinámicas de transformación del modelo de ocupación de un territorio tan heterogéneo como es el territorio español. Integrando imágenes satelitales y ortofotos, cartografías diversas, datos estadísticos y catastrales, con el esfuerzo añadido de homogeneizar los conceptos manejados por los distintos planeamientos y nomenclaturas del estado de desarrollo de las actuaciones, se desarrolla una Base de Datos coordinada, del Sistema con una variedad de servicios e información accesibles para el usuario, a través del Portal de

## Documentación

Suelo y Políticas Urbanas en la red. En el momento presente son accesibles datos de 801 municipios, que corresponden al 63% de la población nacional, 88% de la población en áreas urbanas.

La Jornada reunió a cuatro expertos en territorio y urbanismo, para ofrecer sus visiones sobre el tema y provocar el debate. Jesús LEAL, Catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, desarrolló la ponencia *Los nuevos desafíos de las ciudades españolas frente a los cambios sociales y demográficos*. Leal repasó y desarrolló estos nuevos desafíos de manera específica para las ciudades españolas, enfatizando su singularidad. Estos factores son de tipo económico, con la consecuencia de una importante transformación del peso de los sectores económicos; relativos al modo de acceso, forma de promoción y tipo de tenencia de vivienda; de tipo demográfico, composición y tamaño de hogares, pirámides poblacionales, datos de inmigración; cambios de tipo social, sobre todo en lo que afecta a la distribución espacial de la desigualdad. Ello se manifiesta en nuevos modelos urbanos que, a su vez, condicionan los nuevos desafíos: repensar el espacio público, rehabilitar y regenerar la ciudad existente, construir la ciudad que integre y no segregue, repensando servicios y actividades y facilitando el acceso a la vivienda en la localización más adecuada.

Juan REQUEJO, geógrafo y economista, consultor en planificación, tituló su ponencia *Ciudad y energía: la autosuficiencia conectada*. Requejo repasó las transformaciones territoriales debidas a la construcción del modelo urbano-industrial vigente, con el que es explícitamente crítico. En particular introdujo la interesante idea de *desacoplamiento* del territorio en los modelos recientes y emergentes, junto con las consecuencias de este desacoplamiento. En la actualidad todo parece posible de ser ejecutado, a través de procesos cada vez más acelerados, lo que se traduce en importantes problemas estructurales de índole espacial y en un coste energético y material sin precedentes. Requejo propone la *autosuficiencia conectada* como la reconsideración y nueva alianza de las ciudades con el propio territorio, sin renunciar a las ventajas de la conexión en red y

la necesidad de un nuevo modo de planificación y gestión.

El sociólogo y arquitecto José María EZQUIAGA, profesor de la Universidad Politécnica de Madrid, refuerza esta idea de *crisis del plan* y habla de *nuevos paradigmas urbanísticos*. Repasó las amenazas del modelo imperante a la sostenibilidad del territorio, a la cohesión social y al patrimonio cultural, proponiendo la consecución de un equilibrio armónico entre el desarrollo urbano y el medio físico. La respuesta es la ciudad densa y compacta como alternativa a la ciudad dispersa, dilapidadora de suelo y otros recursos, un archipiélago metropolitano basado en una movilidad insostenible, pero también un nuevo modelo de gobernanza, que supere los presentes *infraestructuralismo* y *juridicalismo* como visiones reduccionistas del territorio.

Para el arquitecto Xerardo ESTÉVEZ la gobernanza es una recuperación necesaria de la política, una política que excluya como componente prioritaria la componente economicista que ha presidido las últimas transformaciones urbanas. La ciudad no puede ser primero objeto de negocio. En este marco la sostenibilidad es para Estévez ante todo previsión y responsabilidad, previsión y responsabilidad que deben ser planteadas desde una escala supralocal. Para Estévez ha dejado de tener sentido la toma de decisión local para afrontar problemas que ya no lo son, que ahora son regionales, metropolitanos. En nuestras áreas metropolitanas, en nuestros nuevos paisajes urbanos, la movilidad privada se ha convertido en uno de los mayores problemas, desde cualquier perspectiva, sea espacial, económica, ambiental o social. De nuevo es necesario volver la vista a la ciudad existente, planteando la rehabilitación de la misma, llamando la atención hacia la necesaria rehabilitación de la ciudad más reciente, la producida en la segunda mitad del siglo pasado.

El Director General de Suelo y Políticas Urbanas, Félix Arias, sintetizó las conclusiones de la jornada y el debate, repasando retos y necesarias respuestas. De esta manera el Foro de Debate inició su actividad que tendrá continuidad a lo largo de sucesivos encuentros.



### La Fundación César Manrique galardonada con el premio «Nueva Cultura del Territorio» 2011

El Comité de la Nueva Cultura del Territorio, las Juntas Directiva y de Gobierno de la Asociación de Geógrafos Españoles y del Colegio de Geógrafos de España han concedido el II Premio Nueva Cultura del Territorio (2011) a la Fundación César Manrique (FCM) «por la defensa de los valores naturales y culturales de la isla de Lanzarote y especialmente por el modelo de buenas prácticas en la gestión sostenible de sus usos turísticos».

Este premio lo otorgan los promotores del «Manifiesto por una Nueva Cultura del Territorio», lanzado en 2006 (en pleno boom urbanístico e inmobiliario) por un grupo de 108 expertos en urbanismo, académicos, profesionales y técnicos de la arquitectura, la geografía, el medio ambiente, la economía y el derecho. Con motivo del acto, que tuvo lugar en la Casa Encendida de Madrid, el pasado 2 de marzo, se celebró una mesa redonda sobre «Turismo, territorio y sostenibilidad», en la que participaron Santiago Fernández, vicedecano de Turismo de la Universidad Carlos III de Madrid, como moderador; Salvador Antón, profesor de la Universidad Rovira i Virgili de Tarragona; Óscar Perelli, director del área de Estudios e Investigación de Exceltur; María Lluïsa Dubón, consejera de Territorio del Consell de Mallorca; Gloria Vega, secretaria general de Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía y Fernando Prats, arquitecto y redactor del vigente Plan Insular de Lanzarote. La lectura de los motivos para la concesión del premio a la FCM, cuyo texto se reproduce a continuación, estuvo a cargo de Joan Nogué, director del Observatorio del Paisaje de Cataluña y Premio Rey Jaime I en Urbanismo, Paisaje y Sostenibilidad 2009.

A propuesta del comité impulsor del Manifiesto de la Nueva Cultura del Territorio, las Juntas

Directiva y de Gobierno de la Asociación de Geógrafos Españoles y del Colegio de Geógrafos de España han aprobado, en sus respectivas sesiones, la concesión del II Premio Nueva Cultura del Territorio, correspondiente al año en curso, a la Fundación César Manrique por su compromiso con los principios del Manifiesto de la Nueva Cultura del Territorio y por su defensa de los valores naturales y culturales de la isla de Lanzarote, especialmente en los modelos de buenas prácticas en la gestión sostenible de sus usos turísticos. Mi más sincera enhorabuena a la Fundación por este merecido galardón.

El proyecto creativo de César Manrique en Lanzarote, vinculando paisaje, arte público y economía turística, es extraordinario y, lamentablemente, único en España. Si en Lanzarote todavía podemos disfrutar parte de lo que siempre fue y que se ha convertido en su mayor atractivo, es por el legado de este artista «total», según se clasificaba a sí mismo. Se lo debemos a su extrema sensibilidad para con el paisaje, recogida e impulsada por la Fundación que lleva su nombre. Sensibilidad para con el paisaje que se manifiesta a través de algo que los geógrafos conocemos bien: un agudo sentido de lugar, una enorme capacidad para entender el carácter del lugar, y actuar en consecuencia; es decir, impregnar a la naturaleza de cultura y a la cultura de naturaleza. «Lo único que intento lograr es asociarme con la naturaleza, para que ella me ayude a mí y yo ayudarla a ella», afirma Manrique. Y todo ello —o quizá precisamente por ello— sin dejar de denunciar los desmanes urbanísticos que no pudo evitar. El 21 de abril de 1986 el artista ya no puede hablar más claro: «Con esta fecha que hoy anoto, quiero hacer constar mi denuncia ante el caos urbanístico y las barbaries arquitectónicas que se están cometiendo.»

Es esta inaudita combinación de activismo y denuncia social, sensibilidad artística, capacidad de releer y reinterpretar la tradición desde la modernidad, entendimiento del lugar y pro-

moción de un desarrollo económico sostenible lo que hace de la figura de César Manrique un auténtico referente. Pero hoy no premiamos al hombre, al artista. Premiamos a una Fundación que basa su actividad y su razón de ser en este legado y que ha sido capaz de ir mucho más allá, de ampliarlo, de pulirlo, de actualizarlo, de modernizarlo.

Los postulados que rigen la Fundación César Manrique conectan perfectamente con nuestro Manifiesto de la Nueva Cultura del Territorio, con nuestro absoluto convencimiento de que el territorio es un bien no renovable, esencial y limitado; una realidad compleja y frágil que de ninguna manera puede reducirse al precio del suelo. Pero también conectan con nuestro convencimiento de que un territorio bien gestionado y un paisaje no degradado constituyen un activo económico de primer orden.

Hay que ser miope para no verlo. Muchos nos tememos que esta miopía se incremente unas cuantas dioptrías a raíz de la crisis que unos cuantos provocaron y que todos padecemos. Por eso conviene también recordar bien alto, aquí y ahora, que es precisamente en momentos de crisis y de recesión cuando debe incrementarse aún más el buen gobierno del territorio. Relajar las normas urbanísticas y los criterios de sostenibilidad precisamente ahora no es sólo suicida, es decir pan (poco) para hoy y hambre (mucho) para mañana, sino que ya es el colmo del cinismo, viniendo de donde venimos y con la que nos ha caído encima.

Lanzarote, y muchos otros territorios del Estado, están bajo esta amenaza. Y la Fundación César Manrique lo sabe bien y lucha por evitarlo. Quiero resaltar ante ustedes el absoluto compromiso de la Fundación en este terreno desde sus orígenes. Aún tratándose, en esencia, de una fundación que gira en torno al mundo del arte y de la cultura, lo cierto es que nunca ha olvidado —sino todo lo contrario— esta dimensión, lo que le ha acarreado más de un problema. La Fundación César Manrique justificaría con creces su existencia y su razón de ser limitándose a la explotación del museo de su propiedad, a la gestión de su centro de documentación, a las exposiciones anuales de otros artistas, a sus ciclos de conferencias y a sus extraordinarias publicaciones. Y con ello cubriría, y con nota, el expediente.

Pues no, a todo ello añade campañas de educación ambiental, actividades de concienciación y sensibilización de la población insular y un firme compromiso por defender los valores naturales y culturales de la isla llevado hasta sus

últimas consecuencias (es decir, ante los Tribunales de Justicia) su compromiso con el ideario de la Fundación. Nada de ello sería posible sin un equipo humano extraordinario. Hace poco tuve la oportunidad de conocer a las personas que están detrás y son el alma de la Fundación y fue entonces, al comprobar su ilusión, su entrega y su dedicación a un proyecto compartido, cuando comprendí por qué la Fundación ha alcanzado las cotas de excelencia que ha alcanzado. Y al frente de este equipo se hallan las dos personas idóneas para coordinarlo, y que hoy nos acompañan: Fernando Gómez Aguilera, un auténtico humanista, un poeta, un hombre sabio y honrado, eficaz gestor e imparable dinamizador, además de gran conocedor, biógrafo y amigo de José Saramago y de Pilar del Río, residentes durante años en la isla y cómplices de Fernando en esta aventura. Y José Juan Ramírez, el Presidente de la Fundación, en quien depositó su confianza César Manrique para gestionar su legado. Sin su temple, sin su ímpetu y valentía, no hubiera sido posible llegar donde se ha llegado.

Les aseguro que es para mí un auténtico placer estar hoy presente en este acto y actuar de portavoz del comité impulsor del Manifiesto de la Nueva Cultura del Territorio, de la Asociación de Geógrafos Españoles y del Colegio de Geógrafos.

En el preámbulo de nuestro Manifiesto señalamos:

«Urge pues poner las bases de una nueva cultura del territorio. Una nueva cultura territorial que impregne la legislación estatal y autonómica, que oriente la práctica de todas las ayuntamientos y el conjunto de las administraciones, que provea el marco adecuado para el buen funcionamiento del mercado, que corrija, en beneficio de la colectividad, los excesos privados y que haga prevalecer los valores de la sostenibilidad ambiental, la eficiencia funcional y la equidad social.»

Y, como si hubiera acabado de leer este párrafo, Fernando Gómez Aguilera finalizaba uno de sus últimos textos publicados con estas frases: «...la incapacidad de la Administración para crear marcos de gestión y protección adecuados y la voracidad consustancial al mercado... han acentuado los riesgos de todo tipo en relación con los planteamientos iniciales. Sólo la inteligencia colectiva contribuirá a sostener la llama de la utopía».

Por eso os damos el Premio, Fernando y José Juan: para que la llama de la utopía siga alumbrando».

## Recensiones y reseñas de libros recibidos

**The Imaginative Institution: Planning and Governance in Madrid:** NEUMAN Michael. Ashgate; UK., USA. 2010; 24 cm. 254 pp £50.00 ISBN: 978-1-4094-0541-2.

Basándose en un análisis, crítico a fondo, de los procesos urbanísticos de Madrid durante el siglo pasado, Michael Neuman destaca un ciclo urbanístico en esta ciudad desde la preparación hasta la ejecución del Plan. Argumenta que el éxito de Madrid en la creación de un entorno urbano positivo se debe al hecho de que los planificadores crean imágenes como herramientas clave que coordinan política y planificación urbanas.

La era del urbanismo moderno en Madrid, se inicia en 1860 con el plan de ensanche de Castro «Plan Castro», que orientó el crecimiento de la ciudad hacia el siglo xx. Cada veinte años desde 1920, Madrid ha experimentado un ciclo urbanístico en el que se ha elaborado un plan, aprobado por ley que ejecuta una institución diferente. Esta secuencia de preparación-aprobación-institucionalización, junto con las estructuras de la institución correspondiente y los procesos técnico-políticos, se han mantenido, con algunas excepciones, a pesar de las frecuentes convulsiones en la sociedad. La misma institución responsable del urbanismo jugó un papel trascendental en el mantenimiento de tal continuidad, a pesar de todo. ¿A qué se debió?

En primer lugar, los urbanizadores de Madrid, que se habían formado en su mayoría como arquitectos, inventaron nuevas imágenes para la ciudad y su área metropolitana: imágenes del espacio urbano que fueron 'construcciones sociales', producto de los procesos de urbanización. Estas imágenes fueron las herramientas que coordinaron la planificación y la política urbana.

En un entorno institucional complejo, fragmentado en el que las valoraciones de los intereses creados competían en ámbitos políticos superpuestos, las imágenes tenían una fuerza de cohesión en torno al cual los planes, políticas, e inversiones tomaban forma.

Los urbanizadores en Madrid utilizaban también las imágenes para crear nuevas instituciones. Las imá-

genes comenzaron como diseños de la ciudad o del área metropolitana o como una metáfora que captura una nueva visión. Los nuevos regímenes políticos inyectaban sus principios y creencias en la institución de gobierno a través de imágenes y metáforas. Estas imágenes anduvieron un largo camino en la constitución de la nueva institución, y para ayudar a alcanzar las metas de cada régimen.

Esta teoría del ciclo de vida, con base empírica, de la evolución institucional sugiere que la imagen constitucional que apoya a la institución sufre un cambio o se sustituye por una nueva imagen que da lugar a una institución nueva o reformada. Una tipología de ciclo de vida de la transformación institucional se formula con cuatro variables: tipo de cambio, el estímulo para el cambio, el tipo de imagen constitucional, y el resultado de la transformación.

Al vincular la hipótesis de ciclo de vida con las teorías cognitivas de la formación de la imagen, y luego situar su síntesis en un marco de conocimiento como un medio de estructurar la institución, este libro llega a una nueva teoría de la evolución institucional. La imagen constitucional representa la ideología de la institución y los preceptos que se replican en el espacio y el tiempo a través de las estructuras y los procesos. Cambiar la imagen constitucional en las mentes de los miembros de la institución produce un cambio en la institución.

Contenido: Preface; Taming the metropolitan medusa; Institutional evolution and cognition: an overview; Planning institutions and images: a brief review; Planning, images, and Madrid's new regional government; The evolution of Madrid's modern planning institution; Urban planning and images; Continuity and change: the dialectic of institutional evolution; Prolegomena to a theory of institutional evolution; Appendices; References; Index.

**Michael Neuman** es Profesor Asociado de Urbanismo en el Department of Landscape Architecture and Urban Planning, Texas. Fundador y Presidente del Sustainable Urbanism Certificate Program y, antiguo Coordinador del Master of Urban Planning Program en la Texas A&M University y el American Institute of Certified Planners, AICP, USA

## Libros y Revistas

Su práctica profesional, así como la investigación académica y la enseñanza, se especializa en estrategia, política, planificación y diseño para la sostenibilidad en la planificación de la ciudad, regional y ambiental.

Imparte enseñanza, lleva a cabo investigaciones y prácticas en los ámbitos de comunidad sostenible y diseño urbano, la estructura y función de las ciudades y regiones, diseño y planificación de redes de infraestructura e instituciones de gobierno, todo ello con la intención de diseñar y gestionar procesos integrados, de colaboración, y multidisciplinarios y de múltiples intereses para la ejecución de proyectos exitosos. Sus innovaciones han jugado un papel clave en el diseño regional, urbanismo sostenible, *cross-acceptance* (es un enfoque de abajo hacia arriba de la planificación, diseñada para fomentar la coherencia entre los planes municipales, del condado, regionales y estatales para crear un sentido, hasta al día y el Plan Estatal viable, actualizado y que tenga sentido (NJS 52:18 A-202.b.)), y la planificación del ciclo de vida de las infraestructuras y han ayudado a definir nuevos campos para su práctica en todo el mundo.

El trabajo del Profesor Neuman, así como el de sus estudiantes, ha sido distinguido con numerosos galardones nacionales e internacionales en disciplinas tan diversas como arte, diseño, planificación, y sostenibilidad.

El Profesor Neuman forma parte de los comités editoriales de *Town Planning Review* y del *Journal of Architecture and Planning Research*, también forma parte del Consejo de Gobierno de la *Association of Collegiate Schools of Planning*, y ha participado en los Consejos de la *American Planning Association* in Texas and California. Es miembro de *He has been a member of the American Institute of Certified Planners (AICP) since 1988.*

PPG

**Sendas oníricas de Singapur. Retrato de una metrópolis potemkin... o treinta años de tabla rasa.** Rem KOOLHAAS. Editorial Gustavo Gili SL, 2010, 24,5 x 15,5 cm. 86 pp. PVP: 21,15 €. ISBN: 978-84-252-2392-1.

Desde mediados de la década de 1980 hasta mediados de la de 1990 Koolhaas esperaba escribir un libro titulado *The contemporary city*. Tras examinar la vieja Nueva York, quería estudiar nuevas ciudades, ciudades sin «historia», como Atlanta. En 1995 empezó a impartir clases en la Harvard University. Quería que el programa se titulase «Centro para el estudio de (lo que solía ser) la ciudad», pero la dirección pensaba que era demasiado radical. Su unidad fue «re-etiquetada» simplemente como «Proyecto sobre la ciudad». Con sus estudiantes como investigadores, examinó el delta del río Perla y la ciudad de

Lagos, una secuencia que concluyó, de momento, con los libros *The great leap forward* y *The Harvard Design School guide to shopping*, y los artículos «La ciudad genérica» y «Espacio basura».

Europa y Estados Unidos elaboraron manifiestos creativos sobre la ciudad moderna mientras sus ciudades duplicaban su tamaño entre 1900 y 1980. La vertiginosa expansión de la ciudad moderna en Asia y África —a un ritmo tres veces más rápido que en Occidente— empezó en el momento en que en «occidente» se dejó de reflexionar acerca de la ciudad.

El texto que aquí se presenta constituye también una indagación en un sistema político diferente de lo que Europa entiende como «natural». El ensayo investiga las consecuencias de este sistema en la ciudad que surge de él.

El texto es un inventario de todos los ingredientes tal vez ligeramente crueles (la artificialidad, la vivienda en serie, la no democracia, el estatismo y la manipulación cultural y racial) que previsiblemente atentan contra nuestros valores más apreciados (y sentimentales); sugiere que, de hecho, incluso una ciudad recién fraguada como Singapur tiene una historia, que su artificialidad no es estéril —en realidad, es un estilo, lo genérico, que puede contar con un enorme apoyo— y que en el ínterin cada vez más aspectos de la artificialidad de Singapur han ido entrando en la ecología de «nuestras» ciudades: desde la plantación por doquier de césped y arbustos hasta las condiciones de impecable limpieza y control obsesivo en ciudades como París o Londres.

Situada casi en las antípodas del escenario que dio origen al proyecto moderno, Singapur se erige sorprendentemente como adalid triunfante de la estrategia de la vivienda moderna. Quizás por la confluencia con el autoritarismo y la mentalidad asiáticos, esta isla y ciudad-estado del sureste asiático ha adoptado sin escrúpulos el programa mecanicista y racionalista de la modernidad hasta configurar una demodora «metrópolis potemkin».

A partir de ahí, Sendas oníricas sugiere que la ciudad estado es una especie de laboratorio semántico donde algunas cuestiones desconcertantes que definen nuestra era (como la coexistencia racial) se pusieron a prueba antes de convertirse en enormes crisis o callejones sin salida en nuestro continente. Los experimentos realizados en Singapur veinte años atrás no son tan diferentes de los que se están llevando a cabo en la Europa contemporánea: en la educación extraescolar de apoyo, la medicina y las relaciones raciales. Puede que seamos menos diferentes de Singapur de lo que esperábamos.

Desde luego, resulta curiosamente paradójico que Singapur haya sobrevivido al menosprecio occiden-

tal y que actualmente sea uno de los destinos más populares entre empresas y expatriados atraídos por la ausencia de corrupción y la relativa solidez del imperio de la ley con las que allí cuentan.

Rem Koolhaas narra en este libro la crónica de la renovación urbana de Singapur desde que Lee Kuan Yew tomara en 1959 tomó las riendas del primer gobierno autónomo de la ex colonia británica y emprendiera el proyecto de desarrollo de la isla auspiciado por las recomendaciones de la ONU. Un proyecto que pasó por hacer tabla rasa de las preexistencias y cuyo programa gubernamental fue acompañado de encuentros y desencuentros con el colectivo arquitectónico, como el movimiento metabolista representado por figuras como Fumihiko Maki o la intelectualidad de Singapur agrupada en el Singapore Planning and Urban Research (SPUR).

Tildada posteriormente de «caricatura repulsiva» y «orgía de vulgaridad eurasiática», la experiencia de Singapur, sin embargo, no fue excepcional, sino que se configuró como un patrón arquetípico que, como apuntó Koolhaas en este ensayo premonitorio, estaba preparado para extenderse por toda Asia: «Su modelo será el sello de la modernización de China. Y dos mil millones de personas no pueden estar equivocadas».

#### Índice de contenidos:

- Prólogo.
- Sendas oníricas de Singapur.
- Intermedio.
- La misión de la ONU.
- Tabla rasa.
- La pizarra de Barthes.
- El contexto arquitectónico.
- SPUR.
- Estimulados (SPURned).
- El metabolismo en Beach Road.
- Una resaca prometeica: la siguiente etapa.

**Rem Koolhaas** (Róterdam, 1944) es arquitecto por la Architectural Association de Londres. En 1975 fundó, junto a Elia y Zoe Zenghelis y Madelon Vriesendorp, Office for Metropolitan Architecture (OMA) y posteriormente AMO, la vertiente teórica y más propagandista de OMA. Es uno de los arquitectos contemporáneos cuyo trabajo profesional y obra teórica han ejercido mayor influencia en la arquitectura de los últimos años. Es autor de *Delirio de Nueva York* (Editorial Gustavo Gili, 2004, publicado originariamente en 1978) y coautor de *S, M, L, XL* (1995), *Mutaciones* (2000), *Content* (2004) y *Post-occupancy* (2006). Esta editorial ha publicado algunos de sus ensayos breves como *La ciudad genérica* (2006), *Espacio basura* (2007) y *Grandeza, o el problema de la talla* (en preparación).

PPG

**La ciudad.** Massimo CACCIARI. Editorial Gustavo Gili SL, 2010. 24,5 x 15,5 cm. 80 pp. PVP: 19.23 €. ISBN: 978-84-252-2331-0.

En un texto surgido de una serie de ponencias Massimo Cacciari recorre la historia de la ciudad a través de su sustrato más profundo y lanza una provocativa reflexión filosófica y estética.

El recorrido comienza en Grecia y Roma, que ofrecen dos modelos antagonísticos de ciudad: la polis griega, de naturaleza étnica y, por definición, endogámica y estanca; y el modelo legalista de la *civitas* romana, una ciudad cuya esencia programática la lleva a abrirse y a crecer inexorablemente. Heredera del modelo romano, la ciudad moderna europea se debate entre su condición de morada, de espacio de acogida y encuentro de una comunidad, y su condición de máquina, de escenario de intercambio y negocio. Más adelante, en la metrópolis contemporánea, la producción y el mercado marcan el desarrollo de la ciudad y arrinconan definitivamente los posos de la historia a través del confinamiento de los cascos antiguos.

Hoy habitamos la posmetrópoli, la ciudad territorio. Y, aunque nuestros cuerpos sigan reclamando la necesidad de lugares, la posmetrópoli impone una geografía que se ha desprendido de parámetros espaciales para imponer otros, los temporales, donde los edificios se convierten en acontecimientos y las distancias en duraciones.

#### Índice de contenidos:

- Presentación.
- Capítulo 1. Polis y civitas: la raíz étnica y la concepción móvil de la ciudad.
- Capítulo 2. La ciudad europea: entre morada y espacio de *negotium*.
- Capítulo 3. El advenimiento de la metrópoli
- Capítulo 4. La ciudad-territorio (o la posmetrópoli).
- El cuerpo y el lugar.
- Espacios cerrados y espacios abiertos.
- El territorio indefinido.
- Espacio y tiempo.
- Un apunte: la polivalencia de los edificios.

**Massimo Cacciari** (Venecia, 1944) ha desarrollado una actividad amplia y diversa en los ámbitos de la filosofía, la cultura y la política. Filósofo de formación, profesor de Estética de la Universidad de Venecia y alcalde de la misma ciudad en tres ocasiones, a lo largo de toda su trayectoria vital y profesional ha sabido combinar la labor política con una estrecha relación con el mundo académico y cultural. Cursó estudios de Filosofía en la Università degli Studi di Padua, licenciándose en Estética con una tesis de final de carrera sobre Kant. Ha sido profesor de Estética en la escuela de arquitectura de la Università

## Libros y Revistas

IUAV de Venecia, y director de revistas como *Angelus Novus*, *Contropiano*, *Laboratorio politico* y *Paradoso*. En la década de 1970 inició una carrera política que le llevó a ser diputado y alcalde de Venecia. Entre sus obras destacan *Pensiero negativo e razionalizzazione* (1977), *Hombres póstumos: la cultura vie-nesa del primer novecientos* (1980), *El ángel necesario* (1986) o *Della cosa ultima* (2004).

PPG

**La modernidad superada. Ensayos sobre arquitectura contemporánea.** Josep MARIA MONTANER. Editorial Gustavo Gili SL, 2011 (nueva edición revisada y ampliada). 21 x 15 cm. 189 pp. PVP: 19,23 €. ISBN: 978-84-252-2399-0.

Esta edición revisada y ampliada del libro «La modernidad superada», que fue escrito entre los años 1994 y 1996 y publicado en 1997, plantea varios objetivos.

En primer lugar, reeditar tal cual aquellos ensayos que han sido muy citados y analizados, en escuelas de arquitectura, tesis doctorales, reseñas y blogs, y que ya se han convertido en clásicos. Se añade además, en esta nueva visión un ensayo posterior que enlaza perfectamente con los objetivos de «La modernidad superada».

Por último, ha sido importante también incluir un texto de presentación, que no estaba en la primera versión y que hoy puede servir tanto de introducción necesaria como de recapitulación, a partir de los hechos y de lo que en los últimos quince años ha aportado la teoría de la arquitectura en relación al movimiento moderno y a su crisis. Se trataría, en definitiva, de reforzar el objetivo inicial del libro: reflexionar sobre aquellos conceptos que radican en la evolución y en la crisis de la arquitectura moderna, en lo que el título enmarca como su superación.

Los nueve ensayos que ahora componen el libro, además de la introducción, se centran en nueve temas: la superación de la abstracción con el retorno a la mimesis, tomando como referencia la obra de Lina Bo Bardi; la evolución del espacio moderno hacia su relación con el lugar, diferenciando los conceptos de espacio, antiespacio, lugar y no lugar; la progresión y crisis del concepto de racionalismo, que se mantiene y que se ha superado; la voluntad de expresividad en la arquitectura moderna y la búsqueda de la nueva monumentalidad; los conceptos de tipo y estructura como herramientas de análisis y proyecto; la crisis del concepto de vanguardia y de la insistencia en la búsqueda de la novedad y la ruptura; el lugar metropolitano del arte contemporáneo; la fragilidad de la arquitectura moderna cuando cambia de uso y ha de ser rehabilitada; y los plantea-

mientos de la arquitectura ecológica frente a los problemas medioambientales. Nueve conceptos que caracterizan cuestiones claves de la evolución, crisis y superación de la arquitectura moderna, y que reclaman la reescritura de una historia reciente construida de manera demasiado homogénea, mecánica y lineal.

Al mismo tiempo, estos diversos ensayos enfatizan el hecho de que la modernidad más creativa y contextualizada se ha desarrollado en América Latina. De hecho, los textos recurren especialmente a la arquitectura de los países del sur de Europa (Italia, España y Portugal), además de Finlandia, y los países latinoamericanos, ya que ha sido precisamente en los contextos periféricos donde se han podido superar de manera más profunda las insuficiencias de la modernidad universalista en la que se basó en núcleo del movimiento moderno. Una modernidad de raíz depredadora, que sólo ha podido renovarse a condición de abandonar sus dogmas y esquemas eurocéntricos, reconociendo la diversidad y la calidad de las experiencias fragmentarias y locales.

Esta modernidad que se podría denominar superada, aclimatada, sostenible, específica, enraizada, crítica, asumida o apropiada, se manifiesta de manera completa en las obras de Luis Barragán en México, Carlos Raúl Villanueva en Venezuela, Oscar Niemeyer, Lina Bo Bardi y Paulo Mendes da Rocha en Brasil, Rogelio Salmona en Colombia, Alvar Aalto en Finlandia, José Antonio Coderch en España o Álvaro Siza en Portugal, arquitectos todos ellos que han entendido sus obras como auténticos microcosmos. Se trata de autores pretendidamente periféricos que se han convertido en referentes para la arquitectura contemporánea internacional. El movimiento moderno en arquitectura constituye en la actualidad tanto una condición permanente como un fenómeno histórico superado.

Resumiendo, los nueve ensayos que conforman este libro se publican ahora en una edición revisada y actualizada, con una nueva introducción y un nuevo texto acerca del problema de la fragilidad de la arquitectura moderna. Todos los ensayos ponen en evidencia que donde se han podido superar de manera más profunda las insuficiencias de la modernidad ha sido en los países nórdicos, la Europa mediterránea, América Latina y otros contextos periféricos. Para poder argumentar este proceso, el autor recurre a aportaciones cruciales del campo del arte y del pensamiento moderno.

### Índice de contenidos:

- Prólogo a la nueva edición.
- Arquitectura y mimesis: la modernidad superada.
- Espacio y antiespacio, lugar y no-lugar en la arquitectura moderna.

- El racionalismo como método de proyectación: desarrollo y crisis.
- La expresión en la arquitectura de después del movimiento moderno.
- Tipo estructura. Eclosión y crisis del concepto de tipología arquitectónica.
- Modernidad, vanguardias y neovanguardias.
- El lugar metropolitano del arte.
- La fragilidad de la arquitectura moderna: paradójicas tecnológicas, funcionales y simbólicas en su rehabilitación.
- Belleza de las arquitecturas ecológicas.
- Nota bibliográfica.
- Índice onomástico.

**Josep Maria Montaner** (1954) es arquitecto, escritor y catedrático de la Escuela de Arquitectura de Barcelona (ETSAB-UPC). Ha sido profesor invitado en diversas universidades de Europa, América y Asia. Es autor de libros traducidos a varios idiomas, siendo el más reciente *Sistemas arquitectónicos contemporáneos* (editorial Gustavo Gili, Barcelona, 2008), y publica regularmente en revistas de arquitectura y en los diarios españoles *El País* y *La Vanguardia*.

PPG

**Juan Navarro Baldeweg. Conversaciones con estudiantes.** Guillermo ZUAZNABAR. Editorial Gustavo Gili SL, 2011. 96 pp. 20 x 14 cm. PVP: 14,42 €. ISBN: 978-84-252-2394-5.

Juan Navarro Baldeweg, pintor y arquitecto, reflexiona en este volumen sobre las particularidades de su doble oficio y los procesos que emplea para proyectar. En una única y larga conversación mantenida en Barcelona con jóvenes estudiantes y organizada expresamente para la edición de este libro, expone los problemas formales de la arquitectura contemporánea así como sus últimos proyectos arquitectónicos en los que también se pone de manifiesto el gesto del pintor. La conversación viene precedida por dos escritos breves: «Una trayectoria», donde Navarro Baldeweg analiza su formación profesional, y «Dedos», un ensayo que recoge algunas ideas de su imaginario personal.

**Extracto del texto** «Una trayectoria»: «Se dice que «trayectoria» es la línea que describe un punto que se mueve en el espacio; esta definición sugiere un caminar y un punto que se singulariza como causante o protagonista del proceso. La mía ha sido una trayectoria personal y singular, debida a una actitud en mi labor, a una postura sostenida en el tiempo. Es un matiz que me permitiría situarme en un plano de humildad respecto a mis logros con cierta naturalidad y a la vez me posibilitaría discernir o identificar esta noción de actitud como algo relativamente sencillo, como un orientarse, un tomar posición en el

contexto de una tarea más ardua que es participada, compartida. Ello me llevaría a considerar mi labor como un simple reflejo, una reacción a lo hecho entre muchos. Sé bien que este proceso dialéctico no es fácil —no me quitaré todo mérito— y requiere una rara integridad personal. Mi trayectoria ha sido, es y será una vida de trabajo en varios oficios, en varios medios expresivos. Al mantener esa actitud abierta, he cosechado algunos frutos en la arquitectura, casi sin esfuerzo».

#### Índice de contenidos:

- Una trayectoria, por Juan Navarro Baldeweg.
- Dedos, por Juan Navarro Baldeweg.
- Conversación.
- Líneas y paisajes en el hueco de la mano, por Guillermo Zuaznabar.
- Créditos de las ilustraciones.

PPG

**El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano.** José Manuel NAREDO & Antonio MONTIEL MÁRQUEZ. 176 pp. PVP: 17,00 €. ISBN: 9788498883008.

Un potentísimo boom inmobiliario ha venido sacudiendo al país durante todo un decenio, sin que su investigación haya estado a la altura de las circunstancias. ¿Cómo es posible que el «urbanismo salvaje» que recorrió el país durante el franquismo, volviera a actuar impunemente y con fuerzas renovadas, durante la democracia? ¿Cuál es la naturaleza del peculiar modelo inmobiliario español? ¿Cuál es la relación entre modelo inmobiliario y burbuja especulativa? ¿Cuál es la conexión de ambos con la crisis económica actual? El modelo inmobiliario español no fue fruto del libre albedrío de los mercados, sino de un devenir histórico muy particular que hunde sus raíces en el franquismo. Pues fue durante ese régimen cuando se dio un giro copernicano al modelo inmobiliario y se dejó atada y bien atada una política de vivienda que ha permanecido, en lo fundamental, hasta nuestros días.

Pero la financiación de la burbuja, no solo devoró el ahorro de los hogares, sino que durante los últimos años del auge se siguió financiando con cargo al exterior, agravando irresponsablemente el déficit y el endeudamiento exterior de la economía española. Como es sabido, la abultada burbuja inmobiliaria acabó muriendo por estrangulamiento financiero, al fallar la liquidez internacional tan inusualmente barata y abundante que la había venido alimentando, dejando un patrimonio inmobiliario sobredimensionado, infrautilizado y de mala calidad urbana.

En el libro se matiza la evolución del modelo inmobiliario español, se indican sus implicaciones econó-

micas, sociales y ecológicas, y sus consecuencias sobre el territorio, el urbanismo y la construcción. Se reflexiona, finalmente, sobre las posibles alternativas, antes de recaer en el análisis más pormenorizado del marco socio-institucional que facilitó el desarrollo ejemplar de este modelo en el caso valenciano, al que se dedica la segunda parte del libro.

La síntesis que se hace en este libro del modelo inmobiliario español no ofrece imágenes pesimistas sino, lamentablemente, bien realistas. Lo que sí induce al pesimismo es la falta de interés y voluntad de cambiarlo que se sigue observando todavía, no sólo entre los políticos, sino entre la mayoría de la población, a pesar de que la crisis ha cortado las alas a ese modelo y evidencia su agotamiento. Sirva este libro para comprender mejor el origen y la naturaleza de nuestros males, abriendo el camino para superarlos.

### Índice:

- Presentación.
- **Primera parte: El modelo inmobiliario español y sus consecuencias.**
  - Resumen
  - 1. Introducción.
  - 2. La configuración del modelo inmobiliario español durante el franquismo y la transición democrática.
  - 3. Requisitos que hicieron posible la culminación del modelo inmobiliario español con la democracia y la adhesión a la UE.
  - 4. Consecuencias.
  - 5. Sobre el posible cambio de modelo.
  - Referencias bibliográficas.
- **Segunda parte: El modelo inmobiliario valenciano. Marco institucional, actores, resultados y perspectivas.**
  - 1. Marco institucional.

- 2. Nuevos actores y cambio de roles en el urbanismo valenciano.
- 3. Balance crítico de los resultados de la LRAU 91.
- 4. La nueva Ley 16/2005, Urbanística valenciana como reafirmación del modelo.
- 5. El cuestionamiento del modelo valenciano por la Unión Europea.
- 6. La extensión a otras legislaciones de principios y «técnicas» del modelo valenciano.
- 7. Las reclasificaciones de suelo en las dinámicas de acumulación especulativa y corrupción política.
- 8. A modo de recapitulación: crisis y perspectivas del urbanismo valenciano.

Referencias bibliográficas.

**José Manuel Naredo** es economista y estadístico y profesor ad honorem en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Entre sus libros recientes se encuentran: *Luces en el laberinto* (2009) que recoge su autobiografía intelectual y *Raíces económicas del deterioro ecológico y social, Más allá de los dogmas* (2010) que analiza el metabolismo del sistema económico imperante y la ideología que lo sostiene, abriendo camino hacia su posible reconversión. En *Icaria* es coautor con Antonio Estevan de *Por una economía ecológica y solidaria* (2009).

**Antonio Montiel Márquez** es abogado, Máster en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, profesor asociado de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat de València y codirector del Máster en Poder local, desarrollo y movimientos sociales. Vinculado a diversas iniciativas y colectivos sociales, ha publicado reflexiones sobre cuestiones territoriales y urbanas, protección del patrimonio y participación ciudadana, entre otros temas.

PPG

# Acuse de recibo

## 1. Arquitectura y vivienda

*Arquitectura COAM*: 360, 2010. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid..

*Arquitectura COAM*: 361, 2010. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.

*D'ur*: 01, 2010. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona. Laboratorio de Urbanismo de Barcelona.

*Pós: revista do programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da fausp*: 27 junho 2010. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo.

*Pós: revista do programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da fausp*: 26 dezembro 2009. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo.

*Habitat, futura* . Revista de arquitectura, edificación sostenible: 29 noviembre-diciembre, 2010. Equipo habitat-futura. Barcelona.

*Habitat, futura*: Revista de arquitectura, edificación sostenible: 27. junio 2010. Equipo habitat-futura, Barcelona.

*Habitat, futura*: Revista de arquitectura, edificación sostenible: 28, septiembre, octubre, 2010. Equipo habitat-futura. Barcelona.

*Global Tenant*: November 2010. International Union of tenants quarterly magazine.

*Llavemaestra de la construcción*: 15, 2009. Libro de la construcción de Castilla y León.

## 2. Ciencias Regionales, Geografía

*Cuadernos Geográficos*: 46, 2010-1 Universidad de Granada.

*Documents d'anàlisi Geogràfica*: 56, gener-abril 2010 Universidad Autónoma de Barcelona. Servicio de Publicaciones Barcelona.

*Documents d'anàlisi Geogràfica*: 56/2 maig-agost 2010. Universidad Autónoma de Barcelona. Servicio de Publicaciones Barcelona.

*Documents d'anàlisi Geogràfica*: 56/3 setembre-diciembre 2010. Universidad Autónoma de Barcelona.

*Estudios Geográficos*: LXXI 268, enero-junio 2010. Instituto de Economía y Geografía Consejo Superior de Investigaciones Científicas Madrid.

*Estudios Geográficos*: LXXI, 269 julio-diciembre 2010. Instituto de Economía y Geografía Consejo Superior de Investigaciones Científicas Madrid.

*Ería*: 80, 2009. Universidad de Oviedo, Departamento de Geografía Oviedo.

*Ería*: 81, 2010. Universidad de Oviedo. Departamento de Geografía Oviedo.

*Geographicalia*: 56, diciembre 2009, Universidad de Zaragoza.

*Méditerranée*: 114/2010. Institut de Géographie, Aix-en-Provence.

*Papeles de Geografía*: 51-52, julio-diciembre 2010 Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones.

*Polígonos*: 8 2008. Departamento de Geografía de Universidad de León, Universidad de Salamanca, Universidad de Valladolid, Servicio de Publicaciones.

REGUERA RODRÍGUEZ, Antonio T. (2010): Los Geógrafos del rey. Universidad de León. 558 pp. 17 x 25 cm. ISBN: 978-84-9773-538-4.

## 3. Economía urbana y regional

*Documentos de economía «la Caixa»*: 17, julio 2010 La Caixa Barcelona 2005.

*Documentos de economía «La Caixa»*. 18, octubre 2010. La Caixa. Barcelona.

*CT Catastro*: 69 agosto 2010. Dirección General del Catastro. MEH.

*CT Catastro*: 68, abril 2010. Dirección General del Catastro. MEH.

*CT Catastro*: 70, diciembre 2010. Dirección General del Catastro MEH.

*Economistas*: 125, 2010 Colegio de Economistas Madrid.

*Revista de Estudios Regionales*: 87, enero-abril, 2010 Universidades de Andalucía Málaga.

*Revista de Estudios Regionales*: 88, mayo-agosto, 2010 Universidades de Andalucía Málaga.

*Revista de la CEPAL*: 101 agosto 2010 Naciones Unidas CEPAL Santiago de Chile.

*Revista de la CEPAL*: 100 abril, 2010 Naciones Unidas CEPAL Santiago de Chile.

Estadísticas.

*Boletín económico*: 05/2010. Banco de España Madrid.

## Libros y Revistas

*Boletín económico*: 06/2010. Banco de España Madrid.  
*Boletín económico*: 07-08/2010. Banco de España Madrid.  
*Boletín económico*: 09/2010. Banco de España Madrid.  
*Boletín mensual*: 06/2010. Banco Central Europeo Madrid.  
*Boletín mensual*: 07/2010. Banco Central Europeo Madrid.  
*Boletín mensual*: 05/2010. Banco Central Europeo Madrid.  
*Boletín mensual*: 08/2010. Banco Central Europeo Madrid.  
*Boletín mensual*: 09/2010. Banco Central Europeo Madrid.  
*Boletín mensual*: octubre 2010. Banco Central Europeo Madrid.  
*Informe Anual 2009*: Banco de España Madrid.  
*Cuentas financieras de la economía española. 1980-2009*. Banco de España Madrid.  
*Informe Mensual*: enero, 2011. La Caixa, Barcelona.  
*Informe Mensual*: junio 2010 La Caixa, Barcelona.  
*Informe Mensual*: julio-agosto 2010. La Caixa, Barcelona.  
*Informe Mensual*: septiembre 2010. La Caixa, Barcelona.  
*Informe Mensual*: diciembre, 2010. La Caixa, Barcelona.  
*Informe Mensual*: octubre 2010. La Caixa, Barcelona.  
*Informe Mensual*: noviembre 2010. La Caixa, Barcelona.  
BANCO DE ESPAÑA (2009): *Balanza de Pagos y posición de inversión internacional de España* Madrid.

## 4. Medio ambiente

*Pirineos*: 165enero-diciembre 2010. Instituto Pirenai-co de Ecología, CSIC, Jaca.  
*La Economía de Andalucía*: Diagnóstico estratégico. Colección Comunidades Autónomas. La Caixa. 2008. Barcelona.  
*La Economía del País Vasco*. Diagnóstico estratégico. Colección Comunidades Autónomas. La Caixa 2010. Barcelona.

## 5. Obras públicas e Infraestructuras

*Carreteras*: 174, noviembre-diciembre 2010. Asociación Española de la Carretera Madrid.  
*Carreteras*: 172 julio-agosto 2010. Asociación Española de la Carretera Madrid.  
*Carreteras*: 173, septiembre-octubre 2010. Asociación Española de la Carretera Madrid.  
*Carreteras*: 171, mayo-junio 2010. Asociación Española de la Carretera Madrid.  
*Fomento*: Revista del Ministerio de Fomento, 600, noviembre 2010, Ministerio de fomento .Madrid.

*Fomento*: Revista del Ministerio de Fomento. 601, diciembre 2010. Ministerio de Fomento. Madrid.  
*Ingeniería y Territorio*: 91, 2010 Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Barcelona.  
*Ingeniería y Territorio*: 90, 2010 Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Barcelona.

## 6. Sociología urbana y regional

*ABRA*: 37-38, 2007. 2008. 2009. Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Economía. Heredia CR.,  
*Agrosociales y Pesqueros*: 226/2010 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.  
*Agrosociales y Pesqueros*: 227/2010 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.  
*Citizen Today*: abril, 2010. Área global del sector público de Ernst & Young.  
*Economía y Sociedad*: 35-36, enero-diciembre 2009. Universidad nacional de Costa Rica.  
*Política y Sociedad*: 47, 2, 2010 Universidad Complutense Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid.  
*Política y Sociedad*: 47, 1, 2020. Universidad Complutense Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid.  
*Política y Sociedad*: 47, 3 2010. Universidad Complutense Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid.  
*Relaciones*: 121, invierno 2010. El Colegio de Michoacan Zamora México.  
*Relaciones*: 122, primavera 2010.. El Colegio de Michoacan Zamora Mexico.  
*Relaciones*: 120, otoño, 2009.. El Colegio de Michoacan Zamora México.  
*Relaciones*: 119, verano 2009. El Colegio de Michoacan Zamora México.  
*Revista Crítica de Ciências Sociais*: 89, junho,2010 Centro de Estudos Sociais Coimbra.  
*Revista Crítica de Ciências Sociais*: 90, setembro 2010. Centro de Estudos Sociais Coimbra.  
*Revista Crítica de Ciências Sociais*: 88, março 2010. Centro de Estudos Sociais. Coimbra.  
*Revista de Ciências Sociais*: 122, 2008. Universidad de Costa Rica.  
*Revista de Ciências Sociais*: 123-124, 2009 Universidad de Costa Rica.  
*Revista de Ciências Sociais*: 129, 2009, Universidad de Costa Rica.  
*Sociedad y Utopía*: 35, 2010 Facultad de Ciencias Políticas y Sociología «León XIII» Madrid.  
*Sociedad y Utopía*: 36, 2010 Facultad de Ciencias Políticas y Sociología «León XIII» Madrid.

## 7. Urbanismo

*Bitácora. Urbano/Territorial*. 14, enero-junio 2009. Universidad Nacional de Colombia.

- Bitácora. Urbano/Territorial*. 15, julio-diciembre 2009. Universidad Nacional de Colombia.
- Cadernos de pesquisa do Lap*. 03, nov-dez 1994. Revista de Estudos sobre Urbanismo, Arquitetura e Preservação. Universidade de Sao Paulo.
- Ciudad Sostenible*: 4, 2.º trimestre 2010. Acciones de Comunicación S.L. Madrid.
- Ciudad Sostenible*. 5, 3.º trimestre 2010. Acciones de Comunicación S.L. Madrid.
- Ciudades*: 13, 2010. Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid.
- Études foncières*: 148 novembre-décembre 2010 Association des études foncières (adef) Paris.
- Études foncières*: 145 mai-juni 2010 Association des études foncières (adef) Paris.
- Études foncières* : 146 juillet-août 2010. Association des études foncières (adef) Paris.
- Études foncières* : 147, septembre-octobre 2010. Association des études foncières (adef) Paris.
- Práctica Urbanística*: 100. enero 2011. Revista técnico-jurídica. La Ley. Grupo Wolters Kluwer. Madrid.
- Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*: 261 noviembre 2010 Montecorvo Madrid.
- Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*: 256, marzo, 2010 Montecorvo Madrid.
- Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*: 255, enero- febrero, 2010 Montecorvo Madrid.
- Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*: 258, junio, 2010 Montecorvo Madrid.
- Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*: 259, julio-agosto 2010 Montecorvo Madrid.
- Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*: 260, septiembre-octubre 2010. Montecorvo. Madrid.
- Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*; 262, diciembre, 2010. Montecorvo. Madrid.
- GENERALITAT DE CATALUÑA: Pla Territorial metropolitana de Barcelona. 2010. ISBN: 29798-2010.
- 8. Varios**
- Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*: 14 (2010) "Estado y mercado, en situación de crisis" José María Rodríguez de Santiago y Francisco Velasco Caballero (ed.) Universidad Autónoma Madrid.
- Barómetro de Economía de la Ciudad de Madrid*: 24, abril 2010. Área de Gobierno de Economía y Empleo. Ayuntamiento de Madrid.
- Barómetro de Economía de la Ciudad de Madrid*: 25, julio 2010. Área de Gobierno de Economía y Empleo. Ayuntamiento de Madrid.
- Cuadernos de Turismo*: 25 enero-junio 2010. Universidad de Murcia, Murcia.
- Documentación Administrativa*: 282-283, septiembre-diciembre 2008, enero-abril 2009,. INAP MAPA Madrid.
- Documentación Administrativa*: 278-279, mayo-diciembre 2007. INAP MAPA Madrid . Número extraordinario sobre biodiversidad.
- Geologica Acta*: 8, 4, diciembre 2010. Facultat de Geologia Universitat de Barcelona.
- Geologica Acta*: 8, 2, 2010. Facultat de Geologia Universitat de Barcelona.
- Geologica Acta*: 8, 1, 2010. Facultat de Geologia Universitat de Barcelona.
- Geologia Acta*: 8, 3, 2010. Facultat de Geologia Universitat de Barcelona.
- Kañina Revista de Artes y Letras de la Universidad de Costa Rica*: XXXIV, 2, 2010. Universidad de Costa Rica San José.
- Kañina Revista de Artes y Letras de la Universidad de Costa Rica*: XXXI, 2, 2009. Universidad de Costa Rica San José.
- Kañina Revista de Artes y Letras de la Universidad de Costa Rica*: XXXIV, 1, 2010. Universidad de Costa Rica San José.
- Revista de Filología y Lingüística de la Universidad de Costa Rica*: XXXIV/1 enero-junio, 2009 Universidad de Costa Rica.
- Revista de Filología y Lingüística de la Universidad de Costa Rica*: XXXV, julio-diciembre 2009 Universidad de Costa Rica.
- Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica*: XLVI, 117-118 enero-agosto 2008, Escuela de Filosofía Universidad de Costa Rica.
- Revista Universitaria*: 106, 2010. Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago Chile.
- Revista Universitaria*: 105, 2010. Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago Chile.
- Revista Universitaria*: 107, 2010. Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago Chile.
- Revista Universitaria*: 108, 2010. Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago Chile.
- Signos Universitarios*: año XXIX, 45. 2010. Universidad del Salvador Buenos Aires.
- Situación y perspectivas económicas de la Ciudad de Madrid*: 9, 1º semestre 2010. Área de Gobierno de Economía y Empleo. Ayuntamiento de Madrid, Madrid.
- IZQUIERDO BALLESTER, Santiago. El republicanismo nacional a Catalunya: La gestació de la Unió Federal Nacionalista Republicana. Societat Catalana d'Estudis Històrics. 2010. 249 pp. 16 x 24 cm. ISBN: 978-84-9965-005-0.



## Normas para la presentación de originales

1. **Originales:** los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado en los círculos editoriales.
2. **Extensión:** no sobrepasará 18 páginas formato UNE A-4 (DIN A4) mecanografiadas en TNR cuerpo 12 a un espacio y numeradas, incluidas en su caso las ilustraciones.
3. **Título del trabajo:** será breve, como máximo ocho palabras, pudiéndose añadir un subtítulo complementario de menor extensión. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre su procedencia, origen o agradecimientos irán en nota al pie.
4. **Descriptores:** se incluirán cuatro o cinco descriptores de las referencias temáticas por los que se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el tesoro y descriptores propios para confeccionar los índices anuales de la Revista.
5. **Autores:** bajo el título irá el nombre de cada uno de los autores (con el sistema del nombre propio en caja baja y los dos APELLIDOS en versalitas, para poder discernirlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y, si lo señalan expresamente, indicando su número de fax y e-mail en la red (además de los datos solicitados en §14).
6. **Resumen obligatorio:** al comienzo del texto deberá escribirse obligatoriamente un resumen o abstract de su contenido (no un índice), inferior a 200 palabras sobre el objeto, metodología y conclusiones del artículo, sin notas al pie, redactado en español y en inglés (la versión inglesa, en todo caso, será revisada por cuenta de la propia editorial). Lo que supere esta extensión podrá ser suprimido por estrictas razones de composición.
7. **Apartados:** la numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos (*i.e.*: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A), b), 1), i), ...].
8. **Bibliografía:** solamente de las obras citadas en el texto que se recopilarán al final del trabajo en un listado de "Bibliografía citada" y en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS y sangrando la segunda línea), con los siguientes caracteres y secuencias:
  - (1) **De libros:**

AUTOR, nombre (año 1ª ed.): *Título del libro*, editorial, lugar, año de la edición consultada (versión, TRADUCTOR: *Título español*, editor, lugar, año)
  - (2) **De artículos:**

AUTOR, nombre (año): "Título del artículo", en: *Título del libro o nombre de la Revista*, volumen: *número*: paginación, editorial y lugar.

Cuando las referencias de cada autor(es) sean varias se ordenarán cronológicamente, y las del mismo año se ordenarán añadiéndoles una letra [(1996a; 1996b; etc.)].

Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et latino*) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], pudiendo colocar su nombre o inicial seguido del apellido [GARCÍA, José & Luis ÁLVAREZ & José PÉREZ]. Para una sistematización de referencias bibliográficas más complejas se facilitará a quien lo solicite un breviarío de apoyo.
9. **Citas:** (textuales o referencias bibliográficas): deberán insertarse *en el propio texto* entre paréntesis con un solo apellido, remitiendo a la bibliografía final (de §8), indicando solamente: (*cf.* o *vide* AUTOR, año: pp. interesadas) [*i.e.*: "cita textual" (PÉREZ, 1985: 213-8)].
10. **Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página, pero el autor también las entregará al final del manuscrito en *una hoja aparte*. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, mas *nunca* se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir *siempre* en el texto (ver §9) y recopiladas al final (ver §8).

11. **Abreviaturas:** acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.): se incluirá su listado detrás de la bibliografía.
12. **Ilustraciones:** (1) Los planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc., se identificarán todos ellos por igual con el nombre convencional de *figura* poniendo en su título la abreviatura FIG. xx. (2) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver FIG. xx). (3) Irán acompañadas en hoja aparte de un listado con su número, pie o leyenda e inequívocamente identificadas en su borde, marco o soporte. (4) *Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor y, en caso de comportar reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editora y autor.*
13. **Número y soporte de las figuras:** serán, como máximo, 10 figuras. Siempre que sea posible las figuras se entregarán digitalizadas en un CD-Rom (señalando bien claro el sistema operativo, nombre y número de la versión del programa) o en fotografía en color y/o blanco/negro, tanto en diapositivas como en reproducción fotográfica de papel. En otro caso irán en soporte original (máx. UNE A-3), en impreso o en reproducción fotográfica; *en ningún caso fotocopia*, ni en b/n ni en color. Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables, por lo que deberán venir preparadas para el caso de que la reproducción deba ser en blanco y negro.
14. **Datos académicos:** al final del trabajo o en hoja aparte deberá incluirse una breve referencia sobre su respectivo autor o autores, con extensión máxima de 10 líneas, en la que se reflejen los datos de su nombre y dos APELLIDOS, lugar y año de nacimiento, título académico, experiencia profesional más destacable, actual posición profesional y principales publicaciones realizadas, dirección postal, teléfono, fax, e-mail, página en la red, etc., del centro de trabajo, para uso exclusivo en las referencias internas de la Revista.
15. **Original y copias:** los trabajos completos se enviarán en tres copias: una original completa y otras dos fotocopias (incluidas las figuras en color, en su caso) en las que se *habrán suprimido nombre y señales identificadoras del autor* (para poder enviarlas a evaluar anónimamente). El trabajo, una vez notificada su aceptación para publicarlo, se deberá presentar siempre en un soporte informático adecuado adjuntado en un e-mail o en CD-Rom, señalando siempre expresamente el sistema operativo (Mac, Windows, Linus) y la aplicación de textos o/y tablas utilizado (ver §13).
16. **Evaluación y arbitraje de excelencia:** todos los trabajos recibidos en la Redacción serán sometidos (sin el nombre del autor) a evaluación sobre su calidad científica y técnica ante sendos expertos anónimos o *referees* especialistas en la o las materias tratadas, tanto miembros asesores editoriales de la Redacción como externos a ésta, quienes emitirán un informe de evaluación. En caso de notoria divergencia entre ellos se someterá a informe de un tercer árbitro. Si los árbitros sugirieran al Consejo de Redacción observaciones, correcciones o enmiendas puntuales, incluso su rechazo, se transmitirán textualmente al autor quien, con ello, recupera plena libertad para introducir las y reenviarlo para nueva evaluación o desistir de publicarlo. Al publicarse se hará constar al pie del artículo las fechas de su primera recepción y las de sus correcciones sucesivas, en su caso. Se espera que los autores sepan agradecer expresamente dichas correcciones y sugerencias a los árbitros anónimos hechas en beneficio de la calidad científica de los trabajos publicados en CyTET.
17. **Datos personales:** cuando el o los autores reciban la notificación (que se hará siempre al primer firmante) de haberse decidido la publicación de su artículo, deberán comunicar a la Secretaría de la Revista el número de sus respectivos NIF, así como los datos de las cuentas bancarias a la que se deba transferir el importe de la colaboración. En caso de coautoría, salvo expresa indicación en contrario, se entenderá que el importe de la colaboración se distribuye entre sus coautores a partes iguales.
18. **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.
19. **Separatas:** una vez publicado el artículo, se entregarán a su autor o autores, a título gratuito, un ejemplar del correspondiente número de la Revista y, se enviará por correo electrónico una copia en formato pdf del mismo.
20. **Cláusula de responsabilidad:** los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos legales.
21. **Dirección:** toda la correspondencia y demás actuaciones referentes a los contenidos y confección editorial con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

CIUDAD Y TERRITORIO **Estudios Territoriales**  
Ministerio de Fomento  
Secretaría de Vivienda y Actuaciones Urbanas.  
Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas  
Subdirección General de Urbanismo  
Pº de la Castellana, 112 - 28071 MADRID (España)  
Teléfono: (34) 91 728 4893 (Paloma Pozuelo)  
Fax: (34) 91 728 4862  
correo electrónico: CyTET@vivienda.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: [cpublic@fomento.es](mailto:cpublic@fomento.es)

Por favor, escriba con letras mayúsculas y claras.  
Haga un círculo en la respuesta que corresponda, de las alternativas presentadas.

Institución/ Apellidos:

Nombre:

CIF/ NIF:

Teléfono de contacto:

Domicilio fiscal:

CP:

Localidad, Provincia:

Actividad institucional/ Experiencia:

Profesión/ Cargo profesional (años):

¿Desea recibir puntual información complementaria sobre actividades (seminarios, conferencias) que organice la revista?

NO

SI

Envío cheque nº:  del Banco/Caja:  por la suscripción anual

Transferencia bancaria nº de cuenta:

PUEDE ENVIAR ESTE BOLETÍN:

Por correo:

Centro de Publicaciones, Ministerio de Fomento  
Pº de la Castellana, 67 - 28071 Madrid

Por fax: +34 91 597 84 70

Por correo electrónico: [cpublic@fomento.es](mailto:cpublic@fomento.es)

Los datos personales que nos facilita serán tratados por este Ministerio con la finalidad exclusiva de gestionar su suscripción a la revista. Podrá ejercer en todo momento sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición presentando un escrito en registro presencial (Pº Castellana, 67) Ministerio de Fomento o en el teléfono 91 597 64 49 del Centro de Publicaciones.

**CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES** se ofrece como medio de expresión para cuantos deseen exponer trabajos de investigación, estudios, teorías, metodologías, informaciones y noticias que supongan una aportación sobre algunos de los siguientes temas:

- Ordenación del Territorio
- Urbanismo
- Ciencia regional
- Infraestructuras territoriales y urbanas
- Planificación y desarrollo
- Vivienda y suelo

La correspondencia para todo lo referente a Redacción, diríjase a:

**CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES**

Ministerio de Fomento  
Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas  
Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas  
Subdirección General de Urbanismo  
P.º de la Castellana, 112  
28046 Madrid - España  
Teléfono: 91 728 48 93 - Fax: 91 728 48 62  
correo electrónico: CyTET@vivienda.es

Administración y suscripciones:  
Ministerio de Fomento  
Pza. San Juan de la Cruz, s/n  
28071 Madrid

La Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

**Edita:**

Ministerio de Fomento. Secretaría General Técnica  
Centro de Publicaciones

**Redacción:**

Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas

**Diseño original**

Nic & Will, S.L.

**Creación ilustración de portada**

Anaïs García Pérez

**Maquetación:**

Phoenix comunicación gráfica, S. L.

**Suscripción Anual:**

España: 30 euros / Extranjero: 42 euros

**Números sueltos:**

España: 9 euros / Extranjero: 12 euros

**NIPO:** 161-11-061-1

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Tienda virtual de publicaciones del Ministerio de Fomento  
[www.fomento.es](http://www.fomento.es)