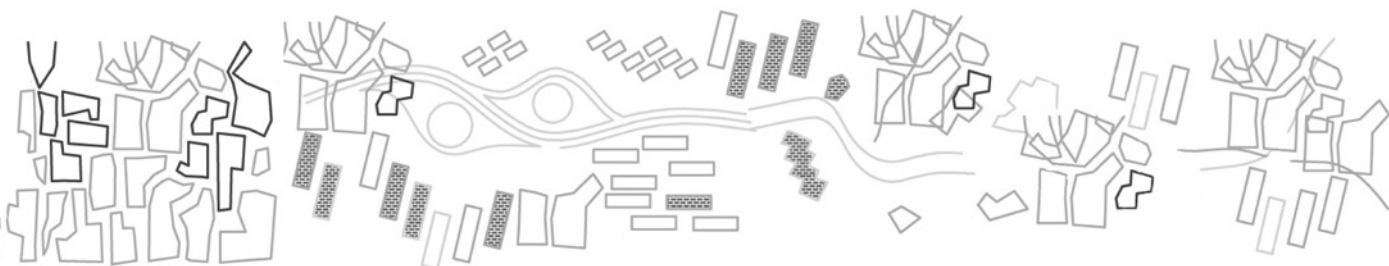


CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

CyTET



Vol. XLV. Cuarta época **N.º 175** primavera 2013

Paisaje urbano

Itinerario peatonal accesible

Estrategias urbanas en metrópolis ibéricas

Rehabilitación de barrios vivienda social

Revitalización de entornos comerciales

**Transformaciones urbanas debidas a factores
culturales**

Gobernabilidad metropolitana

**Investigación bibliométrica de planificación
urbana: Brasil**



Director

Rafael MATA OLMO

Subdirector

Jorge OLCINA CANTOS

Secretaria

Paloma POZUELO GUILLÓ

Comité de redacción

Rafael MATA OLMO
Jorge OLCINA CANTOS
Omar BOUAZZA ARIÑO
Graziella TROVATO
Luis Ángel COLLADO CUETO

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
Benoît LEFÈVRE
Francesco LO PICOLO
Sara LUZÓN
Demetrio MUÑOZ
Vincent NADIN
Federico OLIVA
Rubén PESCI

Relación de bases de datos y de índices de impacto donde está incluida CYTET
IN-RECS, Latindex, DIALNET, RESH, Ulrichs. Solicitada su inclusión en ISI-JCR y SCOPUS

Se ha publicado el Índice H de las revistas científicas españolas según Google Scholar Metrics (2007-2011), donde se puede encontrar el impacto de las mismas a partir del recuento de citas que ofrece Google Scholar. CyTET se encuentra en el segundo puesto de las revistas de Urbanismo. Se puede acceder al mismo en esta dirección:

http://digibug.ugr.es/bitstream/10481/24141/1/revistas_cientificas_espanolas_Google_Scholar_Metrics.pdf

* Delgado López-Cózar. E.; Ayllón, JM, Ruiz Pérez, R. (2013). Índice H de las revistas científicas españolas según Google Scholar Metrics (2007-2011). EC3 Informes, 3: 18

Índice

Presentación

Presentación Rafael MATA OLMO	5
--	---

Estudios

El paisaje urbano: una aproximación a sus componentes básicos para su inserción en planes y proyectos Miguel GÓMEZ VILLARINO & Teresa GÓMEZ VILLARINO & Domingo GÓMEZ OREA	9
El itinerario peatonal accesible: estructurando una movilidad funcional, segura y no discriminatoria en los espacios públicos urbanizados Fernando ALONSO LÓPEZ	27
Estrategias de recualificación e innovación en las metrópolis ibéricas: una revisión en tiempo de crisis Lorenzo LÓPEZ TRIGAL	45
Rehabilitación de barrios de vivienda social: el ARI de La Rondilla en Valladolid Alberto MEISS RODRÍGUEZ & M. ^a Rosario DEL CAZ ENJUTO & Antonio ÁLVARO TORDESILLAS	65
Estrategias para la revitalización de los entornos comerciales clásicos del siglo XXI Roger SÁNCHEZ DEL RÍO	81
Los procesos de transformación urbana impulsados por factores culturales: el caso de King's Cross (Londres) Marta DOMÍNGUEZ PÉREZ	103
Gobernabilidad metropolitana en Bogotá y Santiago: institucionalidad divergente, resultados convergentes Luis FUENTES & Arturo ORELLANA	131
La recurrencia de las ideas en el estudio de la planificación urbana en Brasil Clovis ULTRAMARI & Rodrigo José FIRMINO & Séfora F. P. SILVA	147
ABSTRACTS	163

Observatorio Inmobiliario

2012. El año de los mayores descensos de los precios de la vivienda Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ	167
--	-----

Internacional

Países Bajos: Demetrio MUÑOZ GIELEN	181
Argentina: Rubén PESCI	183
Argentina: Nora CLICHEVSKY	184

Experiencias/Experiences

Mangfallpark, Landesgartenschau Rosenheim 2010
Ainhoa Díez de Pablo 189

Vivienda social como dotación: La Rivota
Carlos Fernández Salgado 195

Restauración de edificios preindustriales en Ademuz
Camilla Mileto & Fernando Vegas 201

Documentación

Crónica Jurídica
Omar Bouazza 207

Normativa estatal y autonómica
Francisca Picazo 213

Libros y Revistas

Recensiones y reseñas de libros recibidos 221

Presentación

Este número misceláneo se inicia con un artículo dedicado al paisaje, asunto de creciente interés científico, técnico, social y político. Miguel GÓMEZ VILLARINO, Teresa GÓMEZ VILLARINO y Domingo GÓMEZ OREA, en el texto titulado «El paisaje urbano: una aproximación a sus componentes básicos para su inserción en planes y proyectos», analizan, por una parte, los aspectos que, a juicio de los autores, configuran la dimensión objetiva del paisaje en las ciudades, a saber: la morfología del terreno, la trama de lo urbano, la «textura» de lo edificado, los usos característicos, el aspecto histórico y su evolución actual. Posteriormente se aborda la dimensión subjetiva o perceptiva, a través de los principales puntos de visión y fases o secuencias perceptivas, así como la forma de interpretar estas cualidades por los perceptores potenciales. El artículo considera la conveniencia de incorporar toda esa información para dar cumplimiento a los criterios y objetivos del Convenio Europeo del Paisaje, que concierne a todo el territorio, incluyendo por tanto las áreas urbanas y periurbanas.

A continuación, el texto titulado «El itinerario peatonal accesible: estructurando una movilidad funcional, segura y no discriminatoria en los espacios públicos urbanizados», del que es autor Fernando ALONSO LÓPEZ, Director de ACCEPLAN (IUUE), de la Universidad Autónoma de Barcelona, se ocupa de la accesibilidad urbana, tras dos décadas de regulación autonómica en Cataluña y la aprobación de la *Orden Ministerial VIV561/2010 de 10 de febrero por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados*, que establece un nuevo marco regulador en los espacios públicos de las ciudades españolas. Destaca el autor, como aspectos más importantes de la norma, el hecho de que, además de unificar criterios previamente regulados de forma diversa por las comunidades autónomas, introduce un nuevo concepto que sintetiza los prin-

cipales contenidos de accesibilidad y puede convertirse en una figura importante en el futuro diseño urbano: el Itinerario Peatonal Accesible (IPA), en el que se concretan los beneficios que la accesibilidad aporta al diseño de los espacios públicos.

El tercer artículo, obra de Lorenzo LÓPEZ TRIGAL, Catedrático emérito de Geografía Humana de la Universidad de León, y titulado «Estrategias de recualificación e innovación en las metrópolis ibéricas: una revisión en tiempo de crisis», revisa las estrategias de recualificación e innovación adoptadas en los últimos años en las aglomeraciones y conurbaciones mayores de quinientos mil habitantes en España y Portugal a partir de la documentación contenida en planes estratégicos, planes urbanísticos y territoriales, informes y publicaciones diversas. Sobre esa base el texto estudia diecisiete áreas metropolitanas españolas y dos portuguesas, analizando en cada caso la caracterización territorial y urbana, el planeamiento, la ubicación en la red de ciudades, los registros significativos de nuevos equipamientos e infraestructuras, cuando no el fracaso o ralentización de estas operaciones obstaculizadas por el mal gobierno o la crisis económica y financiera que afecta en la actualidad a los proyectos y estrategias de las metrópolis ibéricas.

Por su parte, Alberto MEISS RODRÍGUEZ, M^a Rosario DEL CAZ ENJUTO y Antonio ÁLVARO TORDESILLAS, arquitectos y profesores de la ETS Arquitectura Valladolid, en su artículo «Rehabilitación de barrios de vivienda social: el ARI de La Rondilla en Valladolid», parten del dictamen del Comité de las Regiones sobre «El papel de la regeneración urbana en el futuro del desarrollo urbano en Europa», que destaca que el nuevo modelo de ciudad sostenible debería basarse en un enfoque integrado e innovador de la revitalización urbana con la rehabilitación como política estratégica de la ciudad. El estudio del caso planteado se cen-

tra en la rehabilitación de un barrio de vivienda social en Valladolid, similar a los construidos por la iniciativa pública entre los años 50 y 70 en otras muchas ciudades españolas, y en las expectativas y resultados obtenidos en distintos campos de análisis, como el ambiental, el social y el económico, incidiendo en los aspectos energéticos y de habitabilidad, principales objetivos de la intervención. Junto a las carencias actuales, el texto subraya también las enormes potencialidades de este tipo de barrios y defiende una puesta en valor de los mismos como estrategia urbana de futuro.

El arquitecto y ambientólogo Roger SÁNCHEZ DEL RÍO titula su artículo «Estrategias para la revitalización de los entornos comerciales clásicos del siglo XXI». En él se expone una muestra interesante de actuaciones sobre *entornos comerciales clásicos* o tradicionales desde los años ochenta del siglo XX hasta hoy, con casos de Canadá, Estados Unidos y Europa —España y Reino Unido—, mostrando estrategias encaminadas a recuperar el atractivo comercial de los espacios de mayor centralidad de la ciudad. A modo de sumario, se categorizan tres modelos genéricos de intervención pública que resumen la muestra anterior, articulada sobre una estrategia concebida para recuperar la actividad económica de las áreas urbanas centrales, y para equilibrar de ese modo parte de los flujos comerciales hacia la periferia.

Marta DOMÍNGUEZ PÉREZ, profesora de sociología de la Universidad Complutense de Madrid, en el texto titulado «Los procesos de transformación urbana impulsados por factores culturales. El caso de King's Cross (Londres)», aborda la influencia de los factores culturales en los procesos de transformación urbana a través de un estudio de caso en el centro de Londres. Se parte de considerar como hipótesis que los agentes privados promotores transmiten un discurso urbano más cercano a las nuevas clases medias, que excluye a las clases populares residentes con objeto de posibilitar el cambio urbano. Se pone así de manifiesto la existencia de discursos alternativos que lo frenan. Para ello la autora ha realizado un análisis cuantitativo, además de documental, de entrevistas y observación. Se expone en primer lugar el debate reflexivo vigente en Gran Bretaña para pasar a describir el caso de estudio y analizar el proceso de regeneración sobre la base de los discursos de los diferentes participantes.

La relación de artículos se cierra con dos interesantes contribuciones sobre América Latina. Luis FUENTES y Arturo ORELLANA, de la Pontifi-

cia Universidad Católica de Chile, son autores del texto «Gobernabilidad metropolitana en Bogotá y Santiago: institucionalidad divergente, resultados convergentes», en el que abordan el asunto de en qué medida las particularidades asociadas al desarrollo y evolución de las áreas metropolitanas en América Latina pueden explicarse por las instituciones que las gobiernan. Para eso, se comparan los casos Bogotá en Colombia y de Santiago de Chile, por cuanto son áreas metropolitanas que representan dos modelos de gobierno metropolitano opuestos. La hipótesis del estudio consiste en que a pesar de que ambas metrópolis sostienen dos modelos de institucionalidad opuestos, las fuerzas homogeneizadoras de la globalización y el mercado son más fuertes que la acción pública reguladora en cualquiera de sus formas, concluyendo los autores que la institucionalidad metropolitana constituye un factor de escasa incidencia para generar condiciones de equilibrio socio-territorial en el desarrollo y transformación económica, física y social de los dos casos tratados.

Por último, Clovis ULTRAMARI, Rodrigo José FIRMINO y Séfora F. P. SILVA, profesores e investigadores de la Maestría en Gestión Urbana de la Pontificia Universidade Católica de Paraná (Brasil), en su artículo titulado «La recuperación de las ideas en el estudio de la planificación urbana en Brasil», presentan, a partir de estudios bibliométricos, un análisis de la producción científica brasileña e internacional sobre los fenómenos que caracterizan a la ciudad contemporánea y sus formas de gestión. Se aborda la recurrencia de ciertos temas en la investigación académica brasileña y la relación entre el pensamiento científico y la práctica de la gestión urbana por parte de los gobiernos. Las principales conclusiones del texto se refieren a la reducida contemporaneidad de la investigación urbana, su baja correspondencia con la práctica de la gestión urbana y la necesaria discusión sobre las prioridades de los organismos de financiación científica en relación con este asunto.

El **Observatorio Inmobiliario** de este número lleva el expresivo título «2012. El año de los mayores descensos de los precios de la vivienda». Efectivamente, Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ pone de manifiesto en su texto cómo, con el trasfondo de descenso de la actividad productiva en España y en la Eurozona, el ejercicio de 2012 se ha caracterizado por la mayor intensidad en el descenso de los precios de la vivienda, superior al de los cuatro años de ajuste precedentes. En ese año han sido muy importantes los cambios en la regulación, tanto

en la fiscalidad como en la normativa bancaria más relacionada con el mercado de vivienda. Por otra parte, la reducción de la nueva oferta de viviendas ha traído alrededor de medio punto porcentual a la variación anual del PIB. El observatorio se hace eco igualmente de la tensión social por los desahucios y, como consecuencia, la introducción de medidas de protección a los hogares más vulnerables, actuación que continúa en el primer trimestre de 2013, y de la creación del «banco malo», del que destaca tanto la su amplia dimensión como la conveniencia de precisar una estrategia clara de actuación en 2013. Por último, la restricción crediticia, la mayor inseguridad de los nuevos empleos, el descenso de la renta disponible por habitante, todo ello ligado a la pérdida de poder de compra de los salarios, han contribuido a reforzar el peso de las viviendas de alquiler en España.

La sección **Internacional** se inicia con la interesante y preocupante crónica de Demetrio MUÑOZ sobre «Devaluaciones contables de activos urbanísticos en Holanda», en la que profundiza y actualiza su contribución anterior, en el número 171, sobre los efectos de la crisis económica en los Ayuntamientos holandeses, en el sentido de que la devaluación del valor contable de bienes inmuebles y de suelos con expectativas urbanísticas ha afectado no sólo a las inversoras y promotoras inmobiliarias, sino a los Ayuntamientos holandeses, que son uno de los grandes propietarios y urbanizadores de suelo. En este caso la crónica se refiere particularmente al ayuntamiento de Ámsterdam, propietario de la gran mayoría del suelo urbano y edificado, y que pese a sus importantes ingresos por la cesión del derecho de superficie se encuentra al borde de la bancarrota por sus arriesgadas inversiones en la etapa anterior y su amplia y costosa burocracia urbanística.

Con otra perspectiva, Rubén PESCI plantea en su crónica «¿Qué está pasando en el Sur?» la importancia de los acontecimientos en la mayoría de los países del sur de América, como Brasil, Bolivia, Venezuela, Ecuador, Uruguay o Argentina, gobiernos claramente fundados sobre principios justicia social y la revisión de «los alcances del capitalismo mercantilista», frente a la profunda crisis de EEUU y de la mayoría de los países de Europa, iniciada en 2008 y que todavía continúa, lo que requiere, a juicio de nuestro corresponsal «algo mucho más inteligente y justo que el mercado, para regular los alcances de la justicia y la distribución más justa de la riqueza, para que esas naciones se tornen sustentables». Ilustra Pesci lo que «está pasando en

el Sur» con algunos cambios significativos de políticas, estrategias y planes de alcance territorial y urbano.

Nora CLICHEVSKY en su texto «Políticas de regularización urbana en América Latina: una reflexión» hace un sintético y clarividente balance de la aplicación de políticas de regularización para la población en situaciones de hábitat irregular, con la perspectiva de varias décadas de experiencia, para concluir que los resultados en términos de mejora de la calidad del hábitat han resultado escasos. Comenta la profesora Clichevsky las múltiples causas de ese balance negativo y sugiere que las nuevas iniciativas que se tomen en materia de políticas de regularización, tanto dominial como urbana, deberán tenerlas en cuenta y corregirlas, pues de lo contrario tendremos una población crecientemente frustrada ante la imposibilidad de ser regularizada y una ciudad cada vez más polarizada.

La sección de **Experiencias**, que recuperamos en este número, cuenta con tres contribuciones muy distintas, valiosas y estimulantes: el proyecto *Mangfallpark*, elaborado por Ainhoa DIEZ DE PABLO, de recuperación e integración a distintas escalas, desde la urbana a la regional y nacional, de las riberas del Mangfall y del Inn en la ciudad de Rosenheim; el proyecto «Vivienda social como dotación: La Rivota», preparado para su edición en CyTET por uno de sus autores, Carlos FERNÁNDEZ SALGADO, proyecto ganador del concurso convocado por el SEPES para la construcción de 70 viviendas-alojamiento para mayores con estancias comunitarias y equipamiento social municipal en Alcorcón; y el proyecto de «Restauración de edificios preindustriales en Ademuz», obra de los arquitectos Camilla MILETO y Fernando VEGAS, con el objetivo de poner en valor un conjunto de edificios vernáculos de carácter preindustrial, como seña de identidad de pueblos remotos, que se encontraban en la mayor parte de los casos abandonados e ignorados.

En la sección de **Documentación**, el profesor Omar BOUAZZA ARIÑO, miembro del Comité de Redacción, se ocupa en la **Crónica Jurídica** de diversas normas e instrumentos dictados en los últimos meses que tienen por objeto, en la mayor parte de los casos, hacer compatibles una protección territorial y ambiental con otros usos o actividades económicas, para afrontar la actual crisis económica, «bajo el señuelo de la sostenibilidad», en palabra del autor. Se comenta el reciente Plan Nacional e Integral de Turismo y su previsible impacto en la Ley de

Presentación

Costas. Se da noticia de la reforma de la Ley madrileña de Ordenación del Territorio para adaptarla al macro-proyecto urbanístico Euro-vegas, que se pretende instalar en el territorio de la Comunidad Autónoma. Se glosa la liberalización total del sector del comercio en Madrid, eliminando las licencias para la ejecución de obras, sustituyéndolas por meras declaraciones responsables, sin identificar un régimen específico de control posterior; así como de dos leyes gallegas, la de vivienda y la forestal, con previsiones no exentas de polémica. Finalmente, con una perspectiva distinta, se señala

la reforma del régimen del silencio administrativo en el caso de los campos de golf andaluces, que se configura negativo para evitar lesiones irreversibles al medio ambiente como consecuencia de la inactividad de la Administración.

Concluye la sección y el número con los habituales apartados de Normativa Estatal y Autonómica y reseñas de libros.

Rafael MATA OLMO
Director de CyTET

El paisaje urbano: una aproximación a sus componentes básicos para su inserción en planes y proyectos

Miguel GÓMEZ VILLARINO (1) & Teresa GÓMEZ VILLARINO (2)
& Domingo GÓMEZ OREA (3)

(1) Arquitecto & (2) Doctor ingeniero agrónomo &
(3) Doctor ingeniero agrónomo. Catedrático de Universidad

RESUMEN: En el análisis del paisaje urbano confluyen la realidad objetiva de la imagen que proyecta ese ámbito y la parte perceptiva, subjetiva, de aquellos que percibirán ese paisaje desde unos lugares y bajo unas condiciones determinadas y que a través de estas percepciones lo modificarán, moldearán e interpretarán. En este texto, se analizan en primer lugar los aspectos que configuran la componente objetiva del paisaje en las ciudades: la morfología del terreno, la trama de lo urbano, la «textura» de lo edificado, los usos característicos, el aspecto histórico y su evolución actual. Por otra parte, se analiza la componente subjetiva o perceptiva, a través de los principales puntos de visión y fases o secuencias perceptivas, así como la forma de interpretar estas cualidades por los perceptores potenciales. Finalmente, se plantea, a modo orientativo, la conveniencia de considerar toda esta información en la aplicación de políticas del paisaje que, tal y como define el Convenio Europeo del Paisaje, es un concepto que afecta a todo el territorio, incluyendo por tanto las áreas urbanas y periurbanas.

DESCRIPTORES: Paisaje urbano. Planes y programas.

1. Sobre paisaje y sobre paisaje urbano

El Convenio Europeo del Paisaje considera al paisaje como un bien de interés común que contribuye a la calidad de

vida de la población; y como una realidad que está en todas partes, y por tanto afecta a cualquier porción del territorio; siendo las ciudades el medio en que una mayoría de la población se desenvuelve cotidianamente en la actualidad, importará pues de forma significativa tra-

Recibido: 28.03.2012; Revisado: 04.06.2012
e-mail: teresagomez@melissa-sa.com; miguelgwillarino@hotmail.com

Agradecemos a los evaluadores anónimos sus valiosos comentarios, referencias y sugerencias.

tar de establecer ciertos principios y componentes que afectan a la imagen que proyecta lo urbano, más allá de que se trate de un medio heterogéneo, difícil de concretar en unas características comunes. Sin embargo, como ocurre con el territorio exterior, en el que las ciudades se insertan como puntos más o menos grandes, es posible establecer una serie de principios, componentes o invariantes que permiten analizar, diagnosticar y establecer mecanismos capaces de facilitar la inserción del paisaje en los procesos de toma de decisiones: políticas, planes, proyectos e instrumentos de gestión, aplicados a las ciudades.

Por urbano, en oposición a lo rural, se entiende aquí, dentro de sus posibles acepciones, un espacio predominantemente artificial en el que una mayoría de personas se agrupa para habitar y desarrollar su vida cotidiana. Se entenderá, pues, por paisaje urbano, aquél que se da en el interior de las ciudades, en contraste con los paisajes que se extienden en los espacios externos a la ciudad: los rurales, incluyendo los naturales.

Se puede entender el paisaje como la percepción obtenida de la síntesis de dos aspectos: la realidad física u objeto que se percibe y la realidad subjetiva o sujeto que percibe (GÓMEZ OREA & *al.*, 2012). Así, el Convenio Europeo del Paisaje, lo define como

«cualquier parte del territorio, tal como es percibida por las poblaciones, cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones» (*Convenio Europeo del Paisaje*, Florencia, 2000).

La realidad física de las ciudades, por tanto, interactúa con los perceptores, habitantes o visitantes, los cuales, a partir de esta percepción, reaccionarán y condicionarán con su comportamiento la imagen futura de lo urbano, siendo ellos, a su vez, «modelados» por la realidad objetiva.

El alto grado de artificialidad de lo urbano lo hace singular en su expresión externa y en su percepción; la influencia del elemento natural y territorial queda diluida ante la preponderancia del elemento humano. Pero existe un espacio de contacto entre lo urbano y lo rural: el periurbano, en el que se solapan y superponen elementos y actividades propias de ambos medios con una dinámica propia y acelerada, que le hace proclive al desorden y la degradación.

No obstante existen casi tantos tipos de ciudades como regiones biogeográficas y culturas hay en el mundo, pues el concepto de ciudad es polisémico y harto borroso, impreciso e indiferenciado. Mientras algunas ciudades han borrado hasta el extremo cualquier preexistencia del suelo rústico o natural, otras han crecido al albur de grandes migraciones, bajo la forma de conurbación, en que las construcciones se van agrupando más o menos juntas o separadas, respondiendo en gran medida a los condicionantes del terreno sobre el que se disponen, un terreno escasamente alterado, acondicionado, para su implantación¹.

2. Las dos grandes componentes del paisaje urbano

Un análisis operativo del paisaje aconseja considerarlo formado por la relación entre dos grandes componentes: el objeto o realidad a ser percibido: la ciudad, y el sujeto —o elemento subjetivo— que percibe, y que además, a partir de esta percepción, contribuirá a modificar por medio de su acción, esa realidad percibida, mientras, a su vez, es modificado por ésta. La consideración de este segundo aspecto resulta esencial, además, en el marco de relevancia que el propio Convenio Europeo del Paisaje otorga a la participación ciudadana como medio para determinar el valor y los objetivos de calidad para los paisajes. Pero se trata de influjos mutuos entre el perceptor y la realidad percibida.

3. La componente objetiva del paisaje urbano

De acuerdo con la metodología diseñada en la tesis doctoral de GÓMEZ VILLARINO (2012) para espacios superiores a la ciudad, podemos determinar una serie de elementos comunes esenciales que conforman la imagen objetiva de cualquier ciudad: la morfología del territorio, y la piel o «vestido» que envuelve a esas formas: la trama y la textura; además están los elementos singulares que tanto contribuyen a conformar la imagen que el perceptor adquiere de la ciudad.

4. Morfología del territorio en el medio urbano

En el nivel supra urbano la «forma» es el resultado de la acción continuada de unos pro-

¹ Es paradigmática la ciudad de México donde una enorme cantidad de población se asienta en un inmenso territorio

dejando grandes espacios abiertos ocupados por naturaleza, bosques y agricultura.

cesos geodinámicos (también antrópicos) internos y externos que van modelando los materiales de la corteza terrestre. En el caso de las ciudades, a esta geomorfología primigenia se añade una intensa acción humana en tres direcciones: la sistematización del terreno para disponer los elementos urbanos, la forma de disponer tales elementos especialmente las edificaciones sobre ese territorio y la tipología y volumen de tales edificaciones. Es decir, si en el territorio externo a las ciudades, más o menos natural percibimos directamente las formas de los elementos y accidentes naturales en un primer vistazo, en el medio urbano, lo que tenderemos a percibir en primer lugar será la presencia de lo construido y las propias relaciones de estos elementos entre sí, antes que la subyacente configuración de la morfología primitiva del terreno, que sólo aparece de forma contundente en ciertos elementos naturales muy marcados, como cornisas, colinas, vaguadas o ríos, frentes marítimos, etc.

Por otro lado, la amplitud de la perspectiva en entornos urbanos, precisamente por tratarse de entornos fuertemente construidos, suele ser mucho más limitada.

La morfología del territorio, no obstante, unida a factores climáticos, biogeográficos y culturales, tiene gran influencia en la génesis de la morfología urbana. Así, ciertos elementos significativos de la geomorfología natural caracterizan extraordinariamente algunas ciudades, incluso la fundación de muchas de ellas dependió de ese elemento significativo o peculiar posición en el territorio. Por ejemplo numerosas ciudades nacieron a la vera de ríos de importancia, o donde estos se cruzaban con un camino ancestral, al abrigo de bahías costeras, o apoyándose en terrenos pantanosos, tanto como en encrucijadas viarias o llanuras aptas para su disposición, y la presencia de esos elementos naturales condicionó significativamente su historia y su morfología (ver FIG. 1). Otros aspectos derivados de la morfología del terreno tienen extraordinaria importancia en la forma de lo urbano: la pendiente, la orientación solar o umbría, la presencia de colinas y valles, las escorrentías y vaguadas que, a menudo canalizadas o casi desaparecidas, atraviesan los suelos urbanos.

Los materiales del suelo son relevantes por su influencia en el tipo de construcción y en la alteración topográfica que requieren, aunque

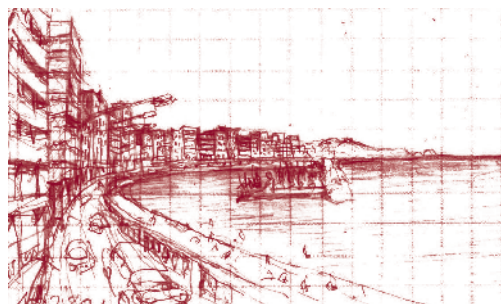


FIG. 1/ **Relevancia de la presencia de un frente costero en la conformación morfológica urbana**

Fuente: Elaboración propia.

los métodos constructivos de las ciudades modernas dependen fundamentalmente de técnicas y materiales externos a nivel global, planetario, con lo que no suelen mostrar signos expresivos de la procedencia de los materiales, como sucediera con las ciudades del pasado, sino que se muestran más bien indiferenciadas, deslocalizadas (MUÑOZ, 2001).

Así pues, la morfología del territorio sobre el que se asientan condiciona en un primer nivel el aspecto físico de las ciudades; encontramos ciudades en llanuras, a la vera de ríos, ciudades en laderas, sobre colinas, en frentes marítimos, ciudades que por su extensión abarcan diversas colinas, vaguadas, ríos, etc. En las ciudades de tamaño importante, como las actuales metrópolis, un análisis de los diferentes episodios de la morfología del terreno dará pie a una comprensión e interpretación de otros aspectos subsiguientes de la morfología urbana, como la trama o traza urbana, la edificación, etc.

5. La textura²: trama y volumen

El resultado conjunto de la trama o plano que rige la disposición, tipología y forma de las edificaciones, es el principal elemento que caracteriza la imagen de lo urbano (ver FIG. 2). A partir de ello resultan diferentes configuraciones de alta complejidad, pues la gran variabilidad que puede darse entre la superposición de los distintos planos y las múltiples formas que a su vez pueden tomar las edificaciones, además de su posición sobre esta trama y de unas con respecto a otras, ofrecerá un repertorio extremadamente amplio de escenas urbanas posibles.

² Se utiliza aquí el término textura en el sentido del grano, determinado, por tanto, por el volumen y la forma de las edificaciones.

La traza o plano está principalmente determinada por dos aspectos: la morfología del terreno y los usos del suelo. Además de por otros factores ya apuntados, como el climático, principalmente latitud y altitud, y el cultural: las pautas que condicionaron el desarrollo de cada ciudad, así como su evolución y dinámicas históricas.



FIG. 2/ Distintas trazas urbanas

Fuente: JACOBS (1961).

Para SORRE (1954) de hecho, los tres aspectos que configuran el paisaje urbano son el trazado o plano, los usos del suelo y la edificación, todos ellos interrelacionados e interdependientes entre sí; aunque debemos convenir en que la morfología del terreno, así como aspectos locales como el clima, son causas anteriores, condicionantes de esos usos —incluso de los urbanos— y en consecuencia, del tipo de las edificaciones, al menos en la forma histórica del construir.

Ciudades ubicadas en zonas montañosas, u originadas con una finalidad defensiva, resultan abigarradas y con un callejero adaptado a la curvas de nivel, tortuoso y orgánico, frente a ciudades ubicadas en la llanura. Igualmente, las ciudades de climas cálidos y soleados son más proclives a la disposición de espacio público o espacios exteriores «vivos», aunque estos suelen ser limitados en superficie y protegidos de la luz del sol. Mientras que en las ciudades de climas húmedos o fríos el espacio público tiende a perder relevancia, siendo las edificaciones más autónomas entre sí. Asimismo, la existencia de agua concentrada en puntos concretos, o más o menos difusa en el territorio, induce la ciudad concentrada y compacta aledaña al manantial o la fuente, frente a la dispersa que propicia un distribución más o menos ubicua del agua.

5.1. Elementos configuradores de la trama y textura urbanas

Dentro de esta categoría «textural» podemos diferenciar una serie de aspectos que, en conjunto (a través de la edificación, de la concatenación de espacios libres y otros elementos como árboles, pavimentos, aspecto de las edificaciones, etc.) conforman la «piel» o apariencia externa de lo urbano; son los siguientes:

- *La trama o traza urbana* rige la disposición de los espacios libres, del viario y de lo construido. Trazas adaptadas al terreno, o bien abstractas ajenas a aquél. Trazas jerarquizadas o igualitarias, trazas no planificadas (por ejemplo, a partir de un tejido parcelario previo o de un camino ancestral) a lo largo de un extenso periodo, tramas irregulares típicas del medioevo o tramas implantadas por la planificación de una forma instantánea. Amplitud diversa del viario, etc. La «trama» del tejido parcelario del espacio rural se corresponde con la traza urbana (fundamentalmente, a través del binomio espacio libre-público versus espacio «privado»-construido). Y la textura de la que hablaríamos a nivel territorial en lo que se refiere al «grano» de esa trama, se traduciría aquí en la volumetría generada a partir de la traza urbana: los edificios, las zonas verdes, el efecto de contraste de todo ello con el viario y los espacios libres. Se pueden distinguir dos categorías principales respecto a la forma de generarse de las trazas urbanas: un procedimiento «orgánico» o no planificado, de tipo espontáneo, generado a base de sumatorio de iniciativas particulares, apenas regulado por ordenanzas, propio de culturas y comportamientos atávicos, tradicional, resulta en una configuración por adaptación a las preexistencias de cada lugar y a las condiciones de cada momento. Otro procedimiento, propio de estados fuertes o civilizaciones intensamente urbanas, racionalizadas, legisladas, es la creación urbana planificada. Con milenios de antigüedad, esta forma de proceder se generaliza y globaliza desde la Revolución Industrial, con el necesario acomodo de grandes cantidades de nueva población urbana; lo que no ha impedido que se hayan mantenido importantes fenómenos de urbanismo espontáneo, resultado habitualmente de sobrevenidos flujos migratorios en periodos breves de tiempo.
- *La «textura»*, entendida como «volumetría de la trama», o tipo y características de lo edificado. Esta se suele interpretar en función de determinados parámetros, que ca-

tegorizan en los planes el tipo y disposición de la edificación; son por ejemplo: la *ocupación* o posición relativa de las edificaciones (adosadas formando calles corredor, en «manzana cerrada» con patio interior, en «manzana abierta» con el perímetro libre, en edificación aislada, retranqueada, mixtas, etc.); la *densidad* o *edificabilidad* (volumen construido en relación al porcentaje de suelo ocupado), la *altura* de lo edificado, la proporción entre espacios públicos y privados, la proporción de zonas verdes frente a densidad de habitación, etc. La forma en que un observador percibe esta volumetría, auténtica «morfología urbana», es quizá la componente esencial de la imagen de las ciudades, conjuntamente con la «piel» o aspecto externo de las edificaciones. Así mismo su complejidad de reducida escala, así como la rotundidad de los volúmenes de las edificaciones, hacen compleja su representación en planos bidimensionales (no interpretable a través de curvas de nivel) y condicionan la forma fragmentada en que son percibidas las ciudades, lo que ha llevado a diversos autores a hablar de itinerarios o secuencias perceptivas.

- *Espacio libre versus espacio construido.* Respecto a la volumetría, cobra relevancia la relación existente entre los espacios construidos y los que quedan libres. De esta relación, de su proporcionalidad, morfología, etc., devendrán muchas de las cualidades con que percibimos a las ciudades (ver FIG. 3). Así, en la ciudad de cultura mediterránea y medieval resultan esenciales la plaza y la «calle corredor», con pocos pero significativos espacios abiertos (CHUECA GOITIA, 1980). La ciudad de ensanche del



FIG. 3/ El «efecto sorpresa», por ejemplo al pasar de espacios pequeños a un espacio abierto, relacionado con la relación entre lo construido y lo libre, resulta un importante aliciente a la hora de planificar espacios urbanos de calidad

Fuente: Elaboración propia.

XIX y XX, más compleja en cuanto a flujos, servicios y funciones, contempla en relación de igualdad aspectos como el viario y los espacios para la movilidad, la distribución de dotaciones, espacios verdes, edificios culturales, etc., con la propia edificación residencial. En el polo opuesto a la ciudad histórica está la urbanización reciente de tipo disperso, en que prácticamente no existe planificación del espacio público, devaluándose este frente a la propia edificación particular, la movilidad motorizada y los recintos y propiedades privadas.

Es en la ciudad «clásica», cascos históricos y centros urbanos principalmente, en que el espacio libre o vacío, en contraposición a lo lleno o edificado, resulta un elemento de diseño. Es decir, en la percepción el espacio entre lo edificado es tan significativo o más que lo propiamente edificado. Lo que resulta, de un proceso como de «extracción» de lo construido, son una serie de espacios exteriores —comparados con salones— en que la sucesión de las calles de trazas irregulares se ve esporádicamente rota por ámbitos abiertos como plazuelas o jardines, que por un lado estructuran el conjunto urbano en el que se insertan, y por otro producen un fenómeno de significación de un recinto determinado, en lugares donde tal vez se erige una iglesia, un edificio oficial, se dispone periódicamente un mercado.

En las ciudades contemporáneas, por lo general la estructura o «legibilidad» urbana se aporta a través de otras estrategias, pues la escasa densidad del ambiente no permite diseñar con llenos y vacíos. En estos ámbitos suelen ser prioritarios los ejes de movilidad de vehículos, y a partir de estos se define secundariamente la posición de edificios, y del resto de espacios libres, dotaciones, comercio, etc.

- *Efecto figura-fondo* o elemento «significante» en el paisaje urbano. Más allá del tejido residencial, genérico, una serie de funciones propias de los centros de gestión que representan se insertan o distribuyen en las ciudades: la institucional, la comercial, la terciaria, la industrial, la recreativa y de ocio, la religiosa, etc. Mientras que el tejido residencial tiende a formar un «continuo», algunas de estas funciones representan singularidades en aquél, contribuyendo a articular así la estructura de lo urbano (ver FIG. 4). Es un binomio figura-fondo, vinculado con el significado de los edificios e instituciones, que funciona de forma universal allá donde encontremos el fenómeno urbano, afectando a veces también a resi-

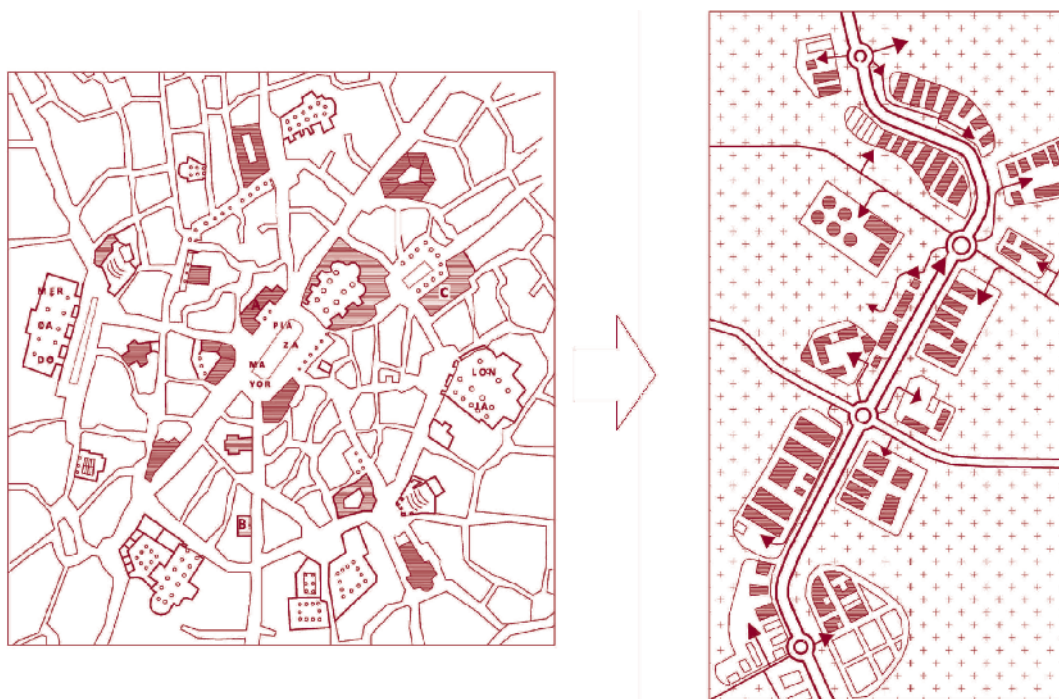


FIG. 4/ **La trama de edificios singulares inserta en el tejido de la ciudad histórica, frente a la contemporánea organización en función de redes de tránsito**

Fuente: Elaboración propia.

dencias y palacios de familias significadas. Espacios urbanos en los que cada edificio trata de destacar del vecino, sin solución de continuidad, suelen, por el contrario, resultar abigarrados y poco identificables.

Estrecha relación con ello guarda la dualidad entre lo público y lo privado tan característica de las ciudades. Mientras las actividades de residencia, laborales, comerciales e industriales o artesanales, todas las que pertenecen al ámbito particular, se van agregando y generando un enrevesado mapa en que sólo cada cuál conoce las localizaciones que le afectan, algunos elementos estructurantes de los espacios urbanos concernientes al común permiten identificar mejor el medio, orientarse a través de él, aparecen como referencias dentro de un mundo construido desde cero en buena medida, y por tanto carente de los signos y referencias a que estuvimos acostumbrados un día en el medio natural.

6. Usos del suelo y de lo edificado; parcelación

Los usos del suelo son, junto con la morfología del terreno, el principal condicionante del tipo

de trama urbana. También lo son de la volumetría generada de la traza por la edificación, en concreto en lo que respecta al tipo y aspecto de esta. Se ha comentado también que el principal uso del medio urbano es el residencial, pero también son usos característicos el comercial, el institucional, el administrativo, los usos rotacionales, el recreativo, religioso, etc.; y en definitiva todos aquellos, como el industrial, que históricamente se han dado en las ciudades. Las actuales áreas metropolitanas abarcan espacios tan amplios que pueden acoger incluso prácticas agrícolas, ganaderas o forestales en su interior.

Tradicionalmente, estos usos estuvieron mezclados en el tejido urbano, desarrollándose de una forma espontánea y escasamente planificada en el esquema que aquél facilitaba; por ejemplo los talleres o cuadras se ubicaban en los pisos bajos de edificios residenciales, así como los comercios; o bien esta actividad comercial, como ocurre en las culturas islámicas, se desarrollaba en el propio espacio público a través de la periódica disposición del zoco. Los edificios institucionales, dispuestos en origen en torno a las principales plazas y espacios públicos, podían también extenderse por toda

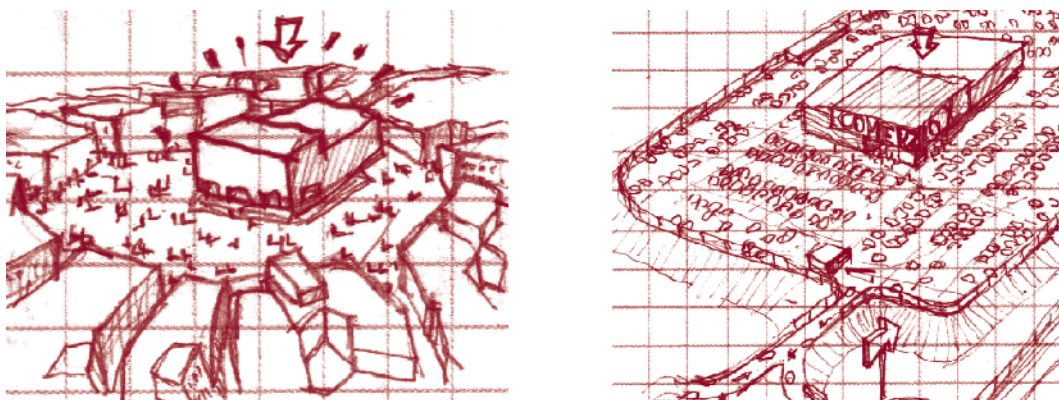


FIG. 5/ La mezcla de usos de la ciudad histórica condicionaba una arquitectura que «hablaba» de su función. La ciudad zonificada contemporánea requiere de señales y letreros

Fuente: Elaboración propia.

la ciudad; codo con codo con las residencias, como las iglesias, teatros, escuelas. Esta mezcla, aunque problemática en muchos aspectos, ha conferido a las ciudades históricas mucha de su riqueza espacial y estética, actualmente tan reivindicada (ver FIG. 5).

La planificación urbanística tiende en tiempos recientes a sistematizar y especializar las zonas por usos; de esta forma, en las áreas metropolitanas las zonas de usos mezclados, como los centros históricos, ocupan extensiones reducidas y el resto de áreas se pueden caracterizar fácilmente por uno o varios usos principales: zonas prioritariamente residenciales, zonas comerciales, áreas administrativas y de oficinas, zonas industriales, lugares de ocio, etc.; esto condiciona su traza: el tipo y superficie de las edificaciones, su disposición, el viario. De cara a una catalogación de zonas paisajísticamente homogéneas, la clasificación de los usos principales de cada área puede ser una referencia fundamental.

Los usos aportan además su componente visual a las propias edificaciones. Las construcciones humanas, aquí también, hablan de su función, y el lenguaje con el que se muestran las residenciales es diferente del de los edificios administrativos, comerciales, etc. Algunos edificios singulares, a través del lenguaje de su arquitectura, se convierten en referencia para una determinada comunidad urbana.

7. Elementos singulares

Hasta el momento se han definido una serie de aspectos caracterizadores de los diversos

tipos de espacios y entornos urbanos: morfología del territorio, traza urbana, textura entendida en el sentido del volumen y la edificación; así como los usos del suelo, que como la geomorfología, condicionan primeramente los aspectos mencionados. Todas estas características superpuestas configuran el tapiz urbano, el tejido o trama-urdimbre que percibimos.

Sin embargo, como también se ha apuntado, importa detenerse en una serie de singularidades que, ubicadas sobre ese tejido, se reconocen por su valor particular, su especificidad, sirven de referencias y articulan la función y la percepción de la ciudad.

Las singularidades urbanas pueden ser: edificios con una función especial, como instituciones, iglesias, museos, etc. y también edificios de oficinas o residenciales, a condición de que precisamen su singularidad —forma, posición, antigüedad, volumen, uso, significado— los signifique y destaque respecto al resto del entorno: los hagan reconocibles (ver FIG. 6). También pueden ser espacios, siempre que sean suficientemente concentrados en proporción al tamaño de la ciudad: espacios abiertos, plazas, parques. Pueden ser sistemas longitudinales, como las avenidas que estructuran la movilidad de una ciudad. Y pueden ser elementos y accidentes de la naturaleza: ríos, colinas, frentes costeros.

De los elementos singulares y su importancia en la estructura urbana ya se ha hablado, por su relevancia en la configuración de la trama, dentro de ese apartado. Estos elementos, como diversos autores han consta-



FIG. 6/ Elementos singulares: plaza o espacio abierto, y edificio singular

Fuente: Elaboración propia.

tado, tienen la capacidad de ser resultar influyentes en la generación morfológica de esta trama (una universidad, una iglesia, que generan un crecimiento urbano a su alrededor). A ellos se refiere Rossi (1971) cuando habla de los «Elementos primarios». Tienen, pues, un papel esencial en la dinámica y evolución de las ciudades, por su carácter de permanencia, por su capacidad de aparecer en la memoria y en la sicología orientativa de la población.

En función de su presencia en uno u otro de los componentes de que se ha hablado, y de su relevancia para la articulación del espacio, hablaremos de los siguientes elementos singulares, o siguiendo a Rossi, «primarios»:

- *Relativos a la morfología*: los *elementos naturales*, que a menudo están en la génesis de las ciudades: un río, una bahía, una serie de colinas, una llanura, unas marismas, etc. Estos accidentes pueden haberse integrado artificialmente en el ambiente urbano (cauces fluviales, puertos, playas), o bien mantener sus cualidades naturales; o en el peor de los casos, aparecer degradados, desvirtuados respecto a sus primitivas funciones.
- *Relativos a la trama y textura del tejido urbano*. Más allá del *tejido en general*, fundamentalmente residencial, indiferenciado para un observador que no lo conozca en detalle, se superpone a éste un *sistema de*

arterias de comunicación de importancia para el conjunto urbano: aquellas vías estructurantes que la ciudadanía suele conocer, tener «en mente», las haya recorrido o no, en su imagen o conceptualización de la ciudad (LYNCH, 1960).

- *Relativos a la edificación*. Los *edificios significativos*; ya lo sean por su representatividad, por su antigüedad, valor cultural e histórico o por albergar eventos singulares. Suelen ser públicos o reconocidos por la mayoría por algún determinado acontecimiento, película, leyenda, etc. A nivel comparable, los *espacios abiertos*, plazas, jardines o parques, que articulan el conjunto de calles y callejas, especialmente en los abigarrados entornos históricos en que el viario carece de jerarquía como para organizar el espacio. Por último, los *monumentos*: elementos que en un tiempo tuvieran una función práctica, hitos levantados para una conmemoración, una efeméride, un accidente o circunstancia importante de la historia de la ciudad, de la comunidad.

8. Antigüedad y preexistencias. Dinámicas y tendencias. El elemento histórico

En el estudio del paisaje urbano el elemento histórico merece consideración aparte, por su presencia en el ánimo de la población, tanto residente como visitante, así como por su condición de puente entre las situaciones del pasado y la manifestación de las dinámicas actuales que afectan a las ciudades. El Convenio Europeo de hecho contempla como una de sus tres líneas de actuación la *conservación* de aquellos paisajes más frágiles y vulnerables, que se corresponderían con los históricos en las ciudades.

La dinámica de los cambios en las ciudades es especialmente intensa, por la capacidad de estas para agrupar población, conocimiento, tecnología, en definitiva por la densidad de las actividades e ideas más novedosas, y hace de ellas unos entes vivos en continua mutación, a menudo a gran velocidad, otras veces estancados o en decadencia. Estas dinámicas se reflejan en la constante variación de la imagen urbana, así como en la aparición de tendencias de cambio, ya sean positivas y de desarrollo, ya de degradación o amenaza.

Nuestras ciudades son un «collage» de distintas tramas y episodios que se han desarrolla-

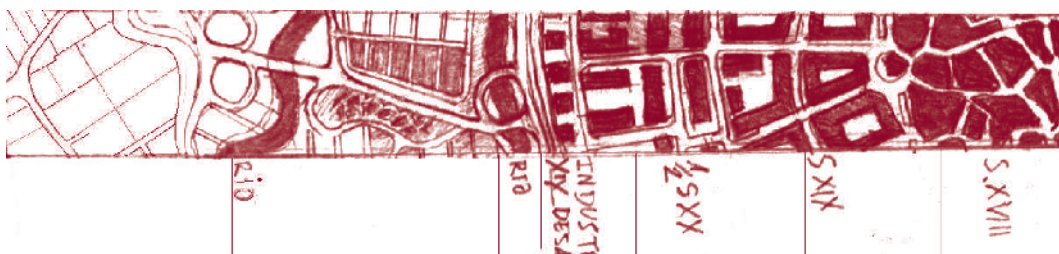


FIG. 7/ Las urbes contemporáneas son un «collage» de distintas tramas y episodios urbanos que se han desarrollado sobre ellas a lo largo de un tiempo determinado

Fuente: Elaboración propia.

do a lo largo de un tiempo determinado (ver FIG. 7). Suelen estar más consolidadas aquellas zonas moldeadas en un lapso superior, en que los elementos discordantes, por adaptación, se han integrado; en que la trama se ha mantenido, aunque los materiales y edificios hayan ido cambiando. Como si el tiempo y las gentes que los vivieron hubieran ido creando un conjunto más armónico, integrado, por un mecanismo de ensayo y error. Por otra parte, habrá zonas con una dinámica activa, de creación reciente o menos consolidadas, zonas de borde en que la transición entre lo que va a ser urbano y lo que ha dejado de ser rural, sin incorporarse aún a lo urbano, dejan espacios de intersticio, sin uso, degradados.

Importará pues detectar qué elementos del pasado han permanecido y cobrado importancia, y se proyectan como invariantes hacia el futuro; por ejemplo los centros históricos que, pese a ciertos periodos de degradación, han mantenido un significado para las comunidades, siendo polos de atracción aún para el ocio, las celebraciones, como una suerte de vínculo con el pasado; o determinados edificios y zonas de antigüedad con capacidad para pervivir y representar un significado singular ante la población (ver FIG. 8). Así como establecer los elementos que se van quedando obsoletos, degradando: huertos urbanos, pequeños negocios y talleres, actividades del sector primario y secundario; o los espacios que pierden su uso o quedan sin ninguno. Y qué actividades, equipamientos, infraestructuras, ganan relevancia como focos irradiadores de actividad y desarrollo en las ciudades: los intercambiadores de transporte, los centros comerciales, centros tecnológicos, etc.

Siguiendo los tres principios que ilustran el Convenio Europeo del Paisaje, se trata aquí

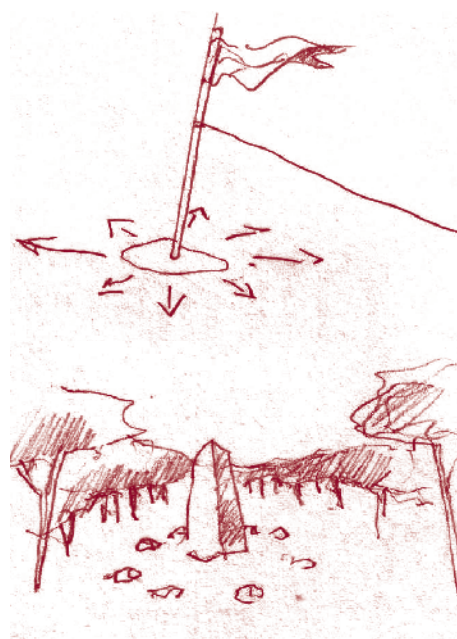


FIG. 8/ Los asentamientos históricos solían tener una vinculación estrecha con algún acto relacionado con su fundación en un lugar, algo de lo que los nuevos desarrollos urbanísticos carecen

Fuente: Elaboración propia.

de establecer o determinar aquellos aspectos, los más relevantes dentro del continuo urbano, que habrá que: *conservar* (1); las preexistencias de valor incluyendo zonas históricas, elementos geográficos, algunos signos arqueológicos relacionados con la fundación de las ciudades y su posterior desarrollo, monumentos y tradiciones relevantes para la colectividad; qué aspectos habrá que *gestionar* (2) más activamente por sus dinámicas intensas: centros comerciales, áreas tecnológicas-terciarias, áreas culturales; infraestructuras de trans-

porte y nodos de intercambio capaces de generar por sí mismos actividades a su alrededor; y qué aspectos requieren de una *ordenación* (3) intensiva: zonas históricas degradadas, espacios de borde, espacios en transición, etc. (ZOIDO NARANJO, 2002).

9. Otros elementos de la percepción en la ciudad: flora y fauna «urbanas», clima, ruidos, olores, etc.

Las ciudades erradican en gran medida la cobertura natural del lugar donde se asientan, para disponer un nuevo sustrato artificial, una estructura abstracta, y aunque dependiente de ella, distinta de la previamente existente. Alteran las características del espacio en que se implantan afectando a su estructura, pues la disposición de calles, autopistas y edificaciones requiere grandes sistematizaciones de tierras; la adaptación y canalización de la escorrentías de las aguas superficiales; por no hablar de la contaminación de la aglomeración (industria, tráfico, climatización), de los recursos naturales de territorios distantes que deben consumir, de los espacios y volúmenes de aire que los contaminantes y residuos demandan para su renovabilidad, etc.

La presencia de *ecosistemas naturales* o escasamente «tocados» en estos entornos, sobre todo en los más grandes, es prácticamente nula. La naturaleza aparece planteada como recreación, refundación de esta dentro de los cotos de lo urbano, pasada por el tamiz del propio ser humano. Se trata de los parques, distintos en cada región o país, del arbolado «de acompañamiento», de los jardines particulares (ver FIG. 9). En algunas áreas metropolitanas subsisten no obstante zonas naturales protegidas, aunque altamente con-



FIG. 9/ Los parques como «islas verdes» dentro de lo urbano

Fuente: Elaboración propia.

troladas y con una componente recreativa para que el urbanita las pueda recorrer, admirar, interpretar.

Respecto a la *fauna*, se puede también hablar de una fauna domesticada propia de los ambientes urbanos: animales de compañía, de la policía, para usos deportivos, zoológicos etc. Subsiste, sin embargo, aunque a veces no nos demos cuenta, una fauna silvestre digna de consideración, tal como aves, que se sirven de las cornisas, postes, arbolado, para habilitar sus hábitats; o especies del subsuelo principalmente, pero de escasa visibilidad pues la superficie les resulta demasiado agresiva. Caso aparte comporta la multitud de pequeños vertebrados e invertebrados que, aunque no veamos con facilidad, nos rodean en nuestro día a día. PARRA (1985) se ha referido a este tipo de fauna urbana, así como a la flora que coloniza descampados, solares, zonas forestales, etc. como «lumpen-naturaleza».

Los *espacios verdes* urbanos ejercen un papel, a veces olvidado, que ha de conjugar lo recreativo con el carácter de refugio para las especies de flora y fauna afectadas por las grandes superficies de los suelos progresivamente urbanizados; y ello manteniendo una estructura de corredores y conectividad exterior integrada respecto a las variables críticas del territorio (vaguadas, arroyos, humedales, etc.) en lo que respecta al medio biótico.

Respecto a los *ruidos y olores*, su afección se considera generalmente desde el lado negativo: los efectos de las estaciones son menos reconocibles y los ruidos y olores urbanos «tapan» a lo natural. No obstante, dado el grado de malestar que pueden causar en su entorno —nivel de ruido generado por una autopista o una avenida, calidad del aire y olores que provoca una depuradora, por ejemplo— su consideración es imprescindible a la hora de calibrar el confort de cualquier ambiente urbano.

La *meteorología* igualmente tiene unos efectos atenuados, ya que su repercusión sobre los elementos principalmente construidos e inertes, no es activa; resulta sensiblemente más aséptica, traduciendo menos significados que en el campo. Ello no impide que ciertas ciudades se identifiquen o recuerden por aspectos o fenómenos notables de su meteorología; recuérdese como Ernest Hemingway destacaba la luz de Madrid o cómo se señala a Bruselas como una ciudad gris por su atmósfera nublada y lluviosa.

10. Componentes subjetivos del paisaje urbano. La percepción y los perceptores. Tipos de escenas urbanas, puntos relevantes de percepción. Calidad y fragilidad del paisaje urbano

La componente perceptiva del análisis e interpretación del paisaje urbano resulta especialmente relevante desde la importancia que le concede el Convenio Europeo a la participación ciudadana y de autoridades locales, y por tanto al tipo de percepción, consiguientemente subjetiva, que estos, en particular los ciudadanos, tienen de su entorno existencial. Se deberán contemplar pues dos aspectos dentro de este nivel perceptivo: por un lado aquellos puntos, zonas y rutas más significativos para la colectividad de cada ciudad, por ser más frecuentados o resultar representativos o reconocidos; así como, por otro, la consideración directa de las apreciaciones de los perceptores, de su distribución, de su condición local o turista-visitante, clase social, influencia de género en el tipo de percepción, etc. Por otra parte, merece consideración además la particular forma de percibir el entorno que se da en el interior de las ciudades, sustancialmente diferente a cómo sucede en el campo «abierto».

11. Formas de percibir el medio urbano. Perspectivas e itinerarios visuales

Diversos autores han hablado de las «fases perspectivas» (CULLEN, 1971), que condicionan la percepción del espacio urbano, y que lo hacen distinto, más fragmentado, respecto a la forma en que se percibe el medio rural. Se suele abarcar un campo de visión menor y para apreciar una extensión medianamente amplia de ciudad será necesario conservar, concatenar y relacionar mentalmente una serie de perspectivas espacialmente limitadas.

Esta secuencia de escenas percibidas se genera principalmente a través de itinerarios por la ciudad. Estos, como secuencias de escenas, son los que dan sentido al tipo de percepción, de imagen mental, que tanto residentes como visitantes tendrán de cada ciudad. Es un tipo de percepción, pues, fraccionada, y en parte irreal.

La escena más habitual es la vista frontal de un elemento, por ejemplo de una fachada. La

que se tiene desde una habitación hacia la calle, y a la inversa, la percepción propia de cuando nos plantamos frente a un edificio, la de unos niños que juegan en un patio, etc. A continuación apreciaríamos una escena de tipo encajonado que se corresponde con una calle, en una visual direccionada y mono-focal. Avanzando en esta secuencia y ampliando el campo de visión, llegaríamos a ciertos puntos especiales: encrucijadas que abarcan varias calles, enmarcadas por las verticales de las fachadas a ambos lados (ver FIG. 10).



FIG. 10/ Visuales características en lo urbano. Frentes de fachadas, y perspectiva de una calle

Fuente: Elaboración propia.

En la ciudad histórica de origen europeo, finalmente, el espacio abierto es un espacio singular y suele estar definido por tres o cuatro fachadas; en él se producirá un algo particular: un ágora, un mercado, el espacio representativo de un edificio público, etc. (ver FIG. 11). En ciudades de otras culturas, o en las más recientes conurbaciones diseminadas, este efecto es más infrecuente y no tiene el mismo significado, cuando el espacio es indiferenciado, fluente.

12. Rutas y puntos de visión significativos

La ciudad es pues un «continuum» más o menos heterogéneo, en que rara vez la perspec-

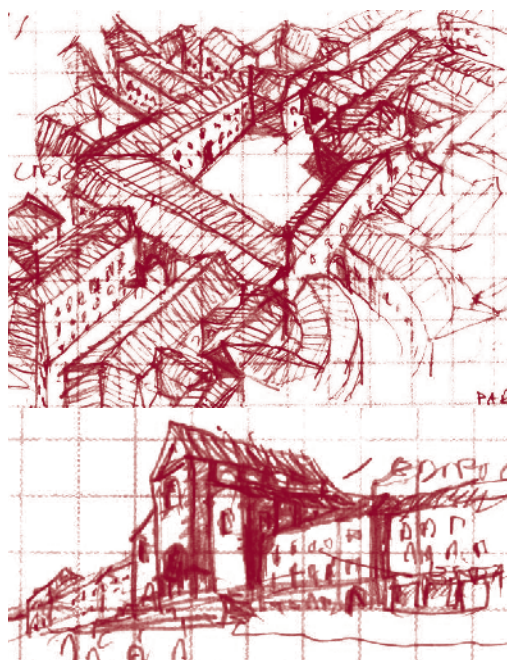


FIG. 11/ En el entramado urbano, la concatenación y relación entre espacios focalizados o fuertemente delimitados, y espacios más abiertos, producirán la impresión de variabilidad en el observador

Fuente: Elaboración propia.

tiva y amplitud de vistas a nivel de calle se altera significativamente. Sin embargo, hay puntos, lugares, itinerarios y elementos que disponen de amplio potencial de vistas o de una gran exposición visual. Así sucede con edificios que hacen frente a calles concurridas, o en espacios públicos abiertos y amplios. Algunos edificios, más por su posición o representatividad que por su constitución física, se constituyen en referencias visuales, dada la cantidad de gente que los contempla a diario, que los guarda en la memoria, etc. De forma análoga ocurre con otros elementos singulares como parques, plazas, frentes aledaños a ríos, costas, etc. Cobra relevancia la cercanía a los centros o partes más antiguas, tanto como la significación histórica: plazas mayores, ayuntamientos, cortes, iglesias, museos, etc. A algunos de estos elementos nos referíamos con anterioridad como «elementos primarios» en la terminología de Rossi, y desde ellos por tanto la percepción adquiere una relevancia mayor, además de tenerla su propia imagen, su visibilidad.

Podemos identificar pues, en función a estudios de hábitos y entrevistas, estos itinerarios principales y zonas desde donde se obtiene

una mayor visión del entorno urbano, por un lado, es decir, los puntos y líneas de mayor visibilidad; y por otro, los espacios y edificios más visibles, así como los que tienen mayor repercusión a nivel simbólico. Ambos aspectos combinados, la exposición visual de elementos e itinerarios de la ciudad y el potencial de vistas desde estas zonas, tales como itinerarios y miradores, serán relevantes para identificar la fragilidad visual de ciertas áreas en función de su valor, ya sea histórico, natural, estético, etc.

13. Transporte y vehículo particular en la percepción del espacio urbano. Movilidad en las ciudades

Dentro de esta línea de vincular la percepción en entornos urbanos con zonas concretas y con la propia movilidad, con la itinerancia, viene al caso apuntar la creciente importancia de las infraestructuras y sistemas de transporte en las áreas metropolitanas. El transporte se ha convertido en elemento determinante de la planificación y organización espacial de estos ámbitos así como de su percepción, es decir, de la imagen que nos formamos de las ciudades (ver Figs. 12 y 13).

La mayor parte de la superficie de viario de las nuevas zonas urbanas se destina a los vehículos a motor; en estas áreas el esquema circulatorio condiciona fuertemente la ordenación general del espacio. Por un lado, por tanto, están las redes de comunicación rápida que distribuyen el tráfico de todo el área metropolitana; y en un segundo nivel, el viario «de reparto», que naciendo del sistema principal de avenidas y autopistas, distribuye el tráfico en cada zona concreta, sin tener generalmente continuidad.

Los centros históricos y ensanches han quedado reducidos a una zona más en este esquema, y en estos espacios, conformados en torno a una movilidad de tracción animal, los vehículos e infraestructuras viales resultan descontextualizados, entre otras cosas porque, aunque sólo lo percibamos inconscientemente, la ciudad tradicional requiere de una velocidad y ritmo perceptivos, tanto como de un ritmo de vida, más lentos que los habituales de la actualidad.

La percepción es distinta según se circule peatonalmente o en vehículo. A medida que aumenta la velocidad, se percibe de forma me-

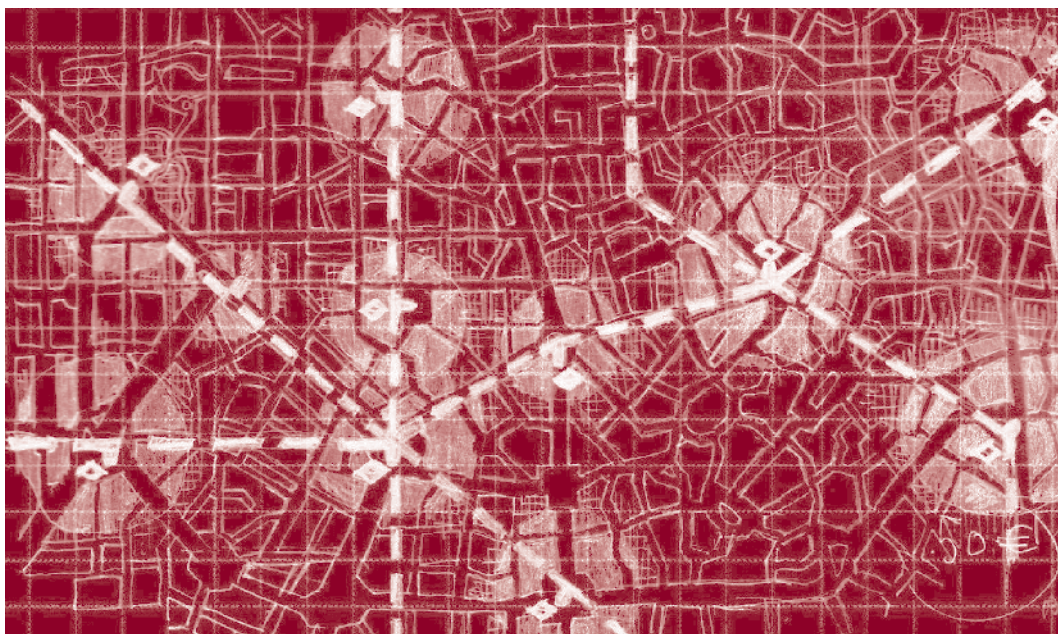


FIG. 12/ Las redes rápidas de transporte organizan las ciudades contemporáneas, y los nodos de desembarco, como ocurre con el metro, le aportan una nueva estructura propia a estos ámbitos

Fuente: Elaboración propia.

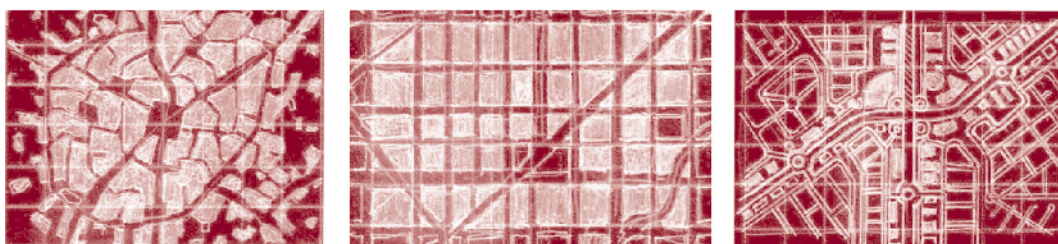


FIG. 13/ Evolución histórica típica de las trazas urbanas, de sistemas viarios «abiertos», a sistemas ramificados condicionados por redes rápidas de transporte

Fuente: Elaboración propia.

nos compleja, más superficial, basada en estímulos contundentes e instantáneos. El paisaje de las autopistas periurbanas es un paisaje de letreros luminosos y anuncios, edificios singulares que se anuncian a sí mismos, señales de tráfico, indicaciones de salidas, vallas, infraestructuras, carriles, líneas de farolas. Son estímulos instantáneos y superficialidad en la percepción, algo que se corresponde con la tendencia socioeconómica general de los tiempos que corren. El paisaje urbano en sentido original requiere para ser percibido en su integridad y complejidad de una movilidad de velocidad reducida: peatonal, a caballo o carro, en bicicleta.

14. Elementos subjetivos de la «piel» y del espacio urbano: estéticos y de proporción en la percepción

En la percepción del escenario urbano una serie de aspectos, en cierto modo subjetivos, influyen, correspondiendo con una escala humana más próxima, de nivel de calle: superponiéndose a la configuración volumétrica en cuanto a su apreciación estética, es a este nivel altamente individual y subjetivo en que se perciben aspectos de la «piel» de esta volumetría, tales como: la armonía de las edifica-

ciones y de los conjuntos entre sí, la belleza de las fachadas, la proporcionalidad de los huecos, los materiales, más o menos nobles; el porte y especie del arbolado: la armonía y proporción también en la distribución de elementos singulares, de edificios que se salen «de la norma»; de los espacios públicos y parques, respecto al tejido del callejero general, de una armoniosa introducción de lo «verde» en lo urbano, del estado de conservación de lo construido; de la presencia de elementos discordantes, de los carteles y letreros; el pavimento, el mobiliario urbano etc. En fin, de todos esos elementos de grano pequeño, pero que conforman el aspecto más superficial del entorno que como peatones principalmente encontramos, previamente configurado a partir de los condicionantes descritos de morfología, volumen edificado, usos, etc.

Entre estos aspectos debe destacarse por su importancia uno que combina la configuración volumétrica del espacio libre con la percepción del peatón que lo recorre a nivel de calle. Esta proporción del espacio público combina su sección transversal —el ancho de una calle, por ejemplo (ver FIG. 14)— y el tamaño, en dimensión vertical, de lo construido que lo rodea. Por ejemplo, en una colonia de unifamiliares, la proporción del espacio se muestra



FIG. 14/ **Las avenidas, estructurantes del espacio urbano, suelen disponer unos espacios libres de proporción superior a la de las calles menores**

Fuente: Elaboración propia.

íntima y próxima; en una avenida, con voluminosos edificios a ambos lados, la dimensión del espacio libre se hace mayor, y entonces el espacio peatonal queda definido, delimitado, por los zócalos de los edificios donde se alojan los comercios, cines, etc. que enmarcan el espacio perspectivo real del peatón, en que percibe los portales, escaparates, letreros, basamentos, etc.

Esta dimensión ejerce un importante papel a la hora de hacer comprensibles, legibles los entornos urbanos; de convertirlos en acogedores, concediendo al peatón un ámbito adaptado a su realidad, dimensión, forma de percibir y moverse; o bien de convertirlos en deshumanos, inabarcables, incomprensibles.

15. El «factor humano». Perceptores y residentes, visitantes

Finalmente, queda considerar a los propios perceptores, «hacedores» también del paisaje, en las ciudades como en cualquier otro entorno, e influenciados por ella en su idiosincrasia e incluso en su físico.

De cara a una involucración activa del ciudadano en una política de paisaje, es necesario poner en marcha toda una estrategia de participación que recoja su visión y subjetividad sobre la ciudad, en la perspectiva de que sea en buena medida la propia población quien «haga» su ciudad, de que el proceso de ordenación y gestión del paisaje urbano sea vivo y participativo. Por otra parte, esta estrategia debe considerar este factor humano en sus aspectos sociológicos, de clase, género etc. de cara a una interpretación adecuada de la información que se genere.

Las personas son pues elemento activo: perceptores y pasivo: parte del paisaje, especialmente en las partes más concurridas de las ciudades. Son condicionantes, animadores, transformadores del espacio urbano a partir de sus propias experiencias, aspiraciones e impresiones. Su presencia en la escena urbana la anima, la altera y le da «vida»; forma parte esencial de su naturaleza. Esta varía según la densidad de los barrios, la mezcla de usos diferentes, en particular el comercial y hostelero, según la cultura urbana de cada región, el clima, etc. Es más intensa en barrios populares y comerciales, y más escasa en algunas zonas elitistas o periféricas, y en las zonas monofuncionales de trabajo, comercio, ocio etc. que se

llenan a unas horas y se vacían a otras. Igualmente, aspectos como la mezcla de razas, la «guetización», la preeminencia de sectores favorecidos o de poblaciones empobrecidas en determinados barrios, los usos y costumbres de la gente de cada barrio, etc., implican a aspectos de la percepción como la sensación de inseguridad, de salubridad, de orden y limpieza, o bien de mezcla de culturas, etc.

Esta actividad humana, más allá de la planificación y la ordenanza emanada de los poderes públicos, como se decía, «hace» la ciudad a un nivel cotidiano. Hay ámbitos humildes, evolucionados a través de un largo tiempo, con usos y costumbres propias y con materiales y medios a su alcance que, por transmisión generacional, han generado conjuntos armónicos. En cambio, entornos desfavorecidos y grandes afluencias de población adaptadas en periodos cortos de tiempo, con materiales industriales y de deshecho, engendran los barrios de favelas, chabolismo, la marginación. Las zonas más planificadas, y recientes, en cambio, apenas son alteradas, vividas, transformadas por sus pobladores. Cabe concluir que el aspecto «humano» en las ciudades, del que se han apuntado sólo algunos aspectos, como se ve, es de gran complejidad y requiere de un estudio específico, detallado y extenso.

16. Inserción del análisis del paisaje urbano en planes y proyectos

El Convenio Europeo del Paisaje (CEP en adelante) establece una serie de planteamientos novedosos en la consideración de este recurso con respecto a las políticas formuladas al respecto con anterioridad. En primer lugar, lo cataloga como un interés común de la sociedad que interviene directamente en su bienestar, y que por consiguiente debe protegerse y considerarse prioritariamente. Además, su cualidad transversal lo hace especialmente apto para actuar como síntesis, en un sentido ambiental y aglutinador, de otras muy diversas políticas que afectan a elementos del ambiente y de la calidad de vida, recogiendo aspectos previamente disgregados en planteamientos aislados y sectoriales: protección de la biodiversidad, del patrimonio cultural, de la arquitectura... Así pues el paisaje, dentro del concepto del CEP, es multidisciplinar. Además, se destaca su carácter de patrimonio local que diferencia unos territorios de otros, y los enriquece en cuanto que poseedores de esa diferencia cultural y

particular, vinculada con el territorio y las sociedades de cada lugar, entroncado aquí con el planteamiento de los «Paisajes Culturales» (AGUILÓ, 2005; MARTÍNEZ DE PISÓN, 2000). Finalmente, considera dos aspectos en gran medida nuevos respecto a consideraciones tradicionales del concepto de paisaje. En primer lugar, establece que el paisaje está en todas partes, afecta a todos los territorios y no solamente a aquellos que históricamente tendían a considerarse por su específico valor estético o ambiental. En coherencia a lo establecido, estipula que para ese paisaje omnipresente deben buscarse unos objetivos de calidad, en orden a conseguir las mejoras de bienestar enunciadas en el planteamiento inicial. Estos objetivos, y este es un punto significativo, deben ser definidos a partir de una estrategia activa de participación, es decir, considerando la forma de entenderlos de la ciudadanía así como de las autoridades de cada lugar y región afectada, perteneciendo a los países englobados por el Consejo Europeo.

Dentro de estas dos últimas cuestiones importa apuntar algunos aspectos señalados expresamente en el artículo. En primer lugar, la consideración de que el paisaje está en todo el territorio pone de manifiesto la relevancia de establecer criterios sobre el análisis del paisaje en particular en las áreas metropolitanas, incluyendo las zonas periurbanas y urbanas que son el escenario cotidiano del devenir vital de la mayoría de la población europea. Por otra parte, dentro de la citada búsqueda de la mejora de la calidad del paisaje en estas áreas, se ha señalado igualmente la relevancia de la visión de la población que habita, vive, estos entornos, visión que debe ser incorporada, según el CEP, a las políticas de paisaje a través de procesos de participación activa. Ello entronca con la relevancia dada, desde el planteamiento del propio artículo, a la parte subjetiva y perceptiva del paisaje, en un medio tan singular como es el urbano.

El CEP estipula, al fin, que los objetivos de calidad del paisaje deberán establecerse a partir de políticas, estrechamente vinculadas con la visión de la población, que generen unas directrices las cuáles a su vez descansarán sobre tres grandes patas: políticas de protección (del patrimonio tanto de origen natural como humano), medidas de gestión (de mantenimiento y gestión de las dinámicas y cambios) y medidas de ordenación (de cara al futuro: mejora y restauración). La instrumentación de estas políticas a través de medidas ha de pasar, en primer lugar, por reconocer jurídicamente los diversos paisajes conformadores de

cada espacio o región; en segundo lugar por establecer las mencionadas políticas de protección, gestión y ordenación; en tercer lugar —aunque simultáneamente—, por instrumentar los objetivos de estas políticas a partir de la participación ciudadana, y finalmente, por introducir e integrar las políticas en los planes de ordenación del territorio y urbanismo principalmente. Diversas experiencias previas de consideración del paisaje dentro de políticas de ordenación del territorio de hecho sirvieron como base para la redacción del CEP (HILDEBRAND, 1995).

Actualmente en España, el planeamiento urbanístico contempla sólo tangencialmente algunos de los aspectos de paisaje aquí referidos: catálogo y protección de edificios y conjuntos históricos, parámetros de proporción de espacios verdes y libres, parámetros estéticos de la construcción, impuestos según las condiciones de fragilidad y valor de cada área urbana, etc. Sin embargo, los aspectos espaciales y volumétricos propios de la configuración del espacio urbano, así como la integración con respecto a las preexistencias morfológicas y territoriales son débilmente considerados, de ahí el carácter repetitivo, intrascendente y vulgar de muchos de los recientes urbanismos periurbanos. Suelen quedar débilmente abordados aspectos como la proporción del viario frente a la edificación, la adecuada integración de usos y actividades compatibles, la integración de lo urbanizado con los elementos naturales preexistentes o la integración paisajística en un ámbito más amplio.

Es, por tanto, en el proceso de reconocimiento de los distintos paisajes integradores de cada región metropolitana, que aplique los preceptos del CEP, en que importa y procede introducir la información analizada respecto a las características del paisaje urbano, con la finalidad de establecer unas unidades de paisaje, más o menos homogéneas, que ayuden a su interpretación, y la caracterización de los aspectos que habrá que proteger, que gestionar más intensamente debido a sus dinámicas activas, que habrá que ordenar en cuanto a su degradación y necesidad de recuperación. Por otra parte, la instrumentación de la participación debe darse dentro de ciertos criterios relativos a la percepción subjetiva como los que se han intentado aportar, en orden a dar a los técnicos y especialistas que elaboren esta información puntos de apoyo para interpretar procesar y concretar la información de los procesos de participación abiertos.

Siendo el medio urbano complejo y extraordi-

nariamente denso, con una amplia legislación de aplicación, desarrollar una metodología para aplicar el concepto de paisaje en planes y proyectos de urbanismo es un asunto a su vez complejo y esquivo. No es objeto de este artículo definir con exactitud la metodología para el análisis y catálogo de los distintos paisajes urbanos, y su consiguiente aplicación. Baste aquí apuntar, como se ha hecho, los elementos principales, objetivos y subjetivos, a tener en consideración en trabajos de este tipo, que habrá de considerar necesariamente esta catalogación.

A modo de síntesis, y como colofón, se indican algunas de las tareas que este tipo de trabajos, a criterio de los autores, abordarán. Deberán inventariarse y catalogarse, en primer lugar, los aspectos objetivos del paisaje: la morfología del territorio, el tipo de tramas (trazas) y texturas (lo edificado, la vegetación, etc.), vinculados con circunstancias como el clima y el elemento histórico; los elementos singulares, tan relevantes para aportar una estructura legible; bien por superposición de estas distintas capas de información, bien por un diagnóstico elaborado a partir de trabajo de campo en la propia ciudad, se podrá entonces elaborar un catálogo de base paisajística, determinando zonas homogéneas a partir de la geomorfología y la trama y edificación principalmente, así como un sistema de elementos singulares, de tipo puntual, y de las redes de comunicación e itinerarios principales.

La interpretación y definición de zonas o unidades de paisaje, puede estar caracterizada no sólo por la homogeneidad de cada entorno, sino por otros aspectos tales como la delimitación de zonas por elementos periféricos (autopistas, circunvalaciones, vías de tren), por algún elemento de contenido fuerte —histórico, cultural, racial, de clase, de uso—, o por estar visualmente contenidas o caracterizadas por la morfología del terreno (una vaguada, una colina, una ladera).

Esta documentación deberá ser valorada en dimensiones tales con el valor cultural, histórico, ecológico, de uso, etc. Aquí será imprescindible contar con la percepción de la propia población a través de la participación. Un balance entre todas estas dimensiones procurará una dimensión única del valor de cada zona y elemento.

De la consideración simultánea, conjuntamente con esta información, del elemento histórico en cuanto a la evolución, y de las dinámicas actuales y tendencias de futuro, que habrán de

incluir degradaciones, amenazas y fortalezas, podrá obtenerse una cartografía bastante aproximada de la imagen perceptiva actual de cada ciudad o región urbana a analizar.

Al introducir la información relativa aportada por los perceptores y los puntos relevantes de la percepción., obtendremos las zonas y lugares más relevantes, los valores urbanos más considerados, los elementos de mayor exposición visual. Cruzando a su vez esta información con las zonas paisajísticas según su valor, tal como se había obtenido, se definirán las zonas de mayor y menor fragilidad, correspondiendo aquellas más frágiles con las más expuestas y visibles, y que tengan un valor ponderado más alto.

Finalmente, de la síntesis de toda la información, se estará en condiciones de cartografiar unas zonas homogéneas urbanas que pueden ser interpretadas como unidades de paisaje en el medio urbano. Aparte de esto, en un plano de imagen de la ciudad deben incluirse cuando menos también los elementos singulares, así como las los itinerarios más relevantes. Toda

esta información deberá considerarse entonces bajo los criterios principales que establece el CEP, es decir, en cuanto a su protección, gestión y ordenación.

Esta documentación, concretada previsiblemente en unos catálogos y en unos objetivos de calidad transponibles en medidas y directrices encaminadas a ser incorporadas en el planeamiento general, resultarán además de valor para la consecución de las otras medidas específicas que establece el CEP, aparte de la catalogación, definición participada de objetivos y aplicación de directrices; como son la sensibilización de la población —a través de las propias estrategias de participación— y la educación, en particular de las generaciones más jóvenes. Finalmente, es importante apuntar, como recuerda el propio Convenio Europeo, que todo este trabajo debe ser ejecutado teniendo en perspectiva una coordinación de escala supra-territorial con otras regiones europeas, con políticas de colaboración, superación del concepto de fronteras, y aprovechamiento del conocimiento de los cuadros de expertos formados.

17. Bibliografía

- AGUILÓ, M. (dir.) (2005). *Paisajes culturales*, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid.
- CHUECA GOITIA, F. (1980): *Breve historia del urbanismo*, Gustavo Gili, Barcelona.
- COUNCIL OF EUROPE (2000): *European Landscape Convention*, Florence.
- CULLEN, G. (1974): *El paisaje urbano: Tratado de Estética Urbanística*, edición castellana, Editorial Blume y Editorial Labor, Barcelona.
- GÓMEZ OREA & al. (2011): *El paisaje: análisis, diagnóstico y metodología para insertarlo en la formulación de planes y proyectos*, AGV, Madrid.
- GÓMEZ VILLARINO, A. (2012). *El paisaje: diseño de una metodología para su análisis, diagnóstico, planificación e inclusión en los procesos de toma de decisiones*, tesis doctoral, Madrid.
- HILDENBRAND, A (1995): *Paisaje y políticas de ordenación del territorio. Análisis de la experiencia internacional comparada*, Junta de Andalucía, Dirección General de Ordenación del Territorio, Sevilla, 3 vols.
- JACOBS, J. (1961): *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Random House, Nueva York.
- LYNCH, K. (2000): *La imagen de la ciudad*, Gustavo Gili, Barcelona.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, E. (2000). *Estudios sobre el paisaje*, UAM, Madrid.
- MUÑOZ, F. (2006) «UrBANALización: la huella de los paisajes», en R. MATA & A. TARROJA (coords.), *El paisaje y la gestión del territorio*, pp. 143-163, Colección «Territorio y Gobierno. Visiones», 5, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- PARRA, F. (1985): *El naturalista en la ciudad*, Tecnos, Madrid.
- PRIORE, R. (2002). «Derecho al paisaje, derecho del paisaje», en F. ZOIDO & C. VENEGAS (coords), *Paisaje y ordenación del territorio*, pp. 92-99, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla.
- ROSSI, A. (1971): *La arquitectura de la ciudad*, Gustavo Gili, Barcelona.
- SORRE, M. (1954): *Geographie urbaine et écologie*, Urbanisme et Architecture, París.
- ZOIDO, F. & C. VENEGAS (coords.): *Paisaje y ordenación del territorio*, pp. 92-99, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla.

El itinerario peatonal accesible: estructurando una movilidad funcional, segura y no discriminatoria en los espacios públicos urbanizados

Fernando ALONSO LÓPEZ

Director de ACCEPLAN (IUEE), Universidad Autónoma de Barcelona

RESUMEN: Tras dos décadas de regulación autonómica sobre accesibilidad la aprobación de la *Orden Ministerial VIV561/2010 de 10 de febrero por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados* establece un nuevo marco regulador en los espacios públicos de las ciudades españolas. Lo más relevante de esta Orden no es sólo que unifica criterios previamente regulados de forma diversa por las comunidades autónomas, sino que introduce un nuevo concepto que sintetiza los principales contenidos de accesibilidad y se puede convertir en una figura importante en el futuro diseño urbano: el Itinerario Peonatol Accesible (IPA). En el IPA se concretan los beneficios que la accesibilidad aporta al diseño de los espacios públicos: una mayor funcionalidad, seguridad y no discriminación, a través de la creación de un ámbito protegido para el uso peatonal, donde todas las condiciones de accesibilidad en la movilidad peatonal estén escrupulosamente garantizadas. El artículo justifica la creciente importancia de la accesibilidad como elemento de transformación urbana, revisa la dispersión normativa preexistente y desarrolla las características del IPA, su importancia y alcance en un contexto de envejecimiento y mayor diversidad funcional.

DESCRIPTORES: Accesibilidad. Espacios públicos. Itinerarios peatonales. Diseño urbano.

1. Introducción

Podemos entender la accesibilidad universal de los entornos urbanos como la condición que deben cumplir los espa-

cios, servicios y equipamientos para garantizar su uso y disfrute de forma cómoda y segura por todos los ciudadanos en igualdad de condiciones. La falta de accesibilidad limita tanto la autonomía de las personas con limitaciones

Recibido: 23.05.2012; Revisado: 23.11.2012
e-mail: fernando.alonso@uab.es
El autor agradece a Mariano Calle, Eliana Pires y el equipo de OAAMB (Oficina de Arquitectura, Accesibilidad y Movili-

dad de Barcelona) por su apoyo técnico y ayuda en la elaboración de las figuras y a los revisores anónimos de esta revista, que con sus comentarios han permitido mejorar considerablemente el primer borrador presentado.

funcionales, como su capacidad de elección e interacción con el entorno, y sus oportunidades de participación en la vida social. Por ello, a lo largo de las dos últimas décadas se han ido incorporando normas de supresión de barreras y accesibilidad, en forma de leyes, decretos y ordenanzas, tanto en la edificación (pública y privada), como en los transportes, espacios públicos urbanizados e incluso en los espacios naturales vinculados a las ciudades.

La implementación de estas normas en el espacio público plantea dificultades derivadas del propio modelo de ciudad (tamaño, estructura, funciones...) y sus prioridades de movilidad. La separación entre los lugares de trabajo y residencia, tan común en las urbes actuales, hace imperar la función de circular sobre otras como la función recreativa o de esparcimiento, siguiendo un modelo de movilidad supeditado a un patrón de trabajador medio, hombre, de entre 25 y 55 años, sin ninguna discapacidad funcional, y cuya misión diaria es acudir a un lugar de trabajo, alejado de su residencia, lo más rápido posible.

Esta concepción unidimensional de la calle ha provocado una cierta desafección de los diseñadores y planificadores urbanos respecto a su configuración y ordenación. En este sentido HILLIER (2009:18) señala que:

«durante la mayor parte del siglo xx los sistemas de vías urbanas, las calles, fueron vistos por los diseñadores y planificadores urbanos como demasiado simples y uniformes como para justificar un esfuerzo creativo, y demasiado neutrales como para servir a sus propósitos de creación de nuevos modelos de comunidad».

De esta forma la relación entre espacio —o lugar— y movimiento, que determina la trama urbana, la configuración de la calle y sus relaciones de escala, se dejó en manos de los ingenieros dedicados a la infraestructura de transporte y el tráfico (MARSHALL, 2005), y fue abandonada por los diseñadores y planificadores.

Sin embargo, históricamente ha sido el sistema de calles, y las necesidades vinculadas al movimiento de las personas, lo que ha sustentado la coexistencia de poblaciones heterogéneas compartiendo espacio y juntando lo que la sociedad tiende a dividir. La vida de la calle resultaría así un buen indicador de la vitalidad de la

sociedad civil en la ciudad y, consecuentemente, la normalización de la presencia en las calles de colectivos tradicionalmente relegados, como el de personas con discapacidades, una expresión de esa vitalidad, además de una condición ineludible para evitar su discriminación.

Por otra parte, las intervenciones para hacer posible la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad puede ser un factor dinamizador de la transformación urbana. El espacio urbano está sometido a un proceso de cambio permanente a través de operaciones de reurbanización, construcción o renovación de grandes infraestructuras y equipamientos, pero también a través de procesos de menor escala, tal como la incorporación de mejoras de accesibilidad en los elementos del espacio público (estructuras, mobiliario, equipamientos)¹. Estas mejoras de accesibilidad pueden ir dirigidas a potenciar cualquiera de los distintos niveles de actividad que se desarrollan en los espacios públicos actividades *necesarias, opcionales-recreativas o sociales*, según la clasificación de Jan GEHL (1980), y con ello contribuir a una mejor usabilidad, no sólo de las personas con discapacidad, sino del conjunto de la población. El diseño urbano accesible implica unas dimensiones mínimas de paso, una dotación y características de diseño en el mobiliario y elementos de urbanización, una provisión de espacios de cruce y encuentro, etc. Todo ello supone facilitar las funciones de circulación peatonal estancia, descanso y socialización; es decir, contribuye —en mayor o menor grado— a que las tres categorías de actividad citadas por Gehl se puedan hacer efectivas, y con ellas mejore la calidad de vida en la ciudad.

En España después de más de dos décadas de irregulares transformaciones en ciudades y pueblos como consecuencia de la aplicación de normas autonómicas y municipales de accesibilidad con distintas exigencias, el año 2010 se aprobó un conjunto de criterios de estandarización de las condiciones de accesibilidad aplicables en todo el Estado: la *Orden Ministerial VIV561/2010 de 1 de febrero por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados*.

Esta norma², establece un nuevo marco para la accesibilidad, el diseño y la adaptación de

¹ Así lo muestra la experiencia de las muchas ciudades españolas y europeas que han desarrollado y ejecutado planes de accesibilidad. Un ejemplo reciente es la ciudad de Londres (GREATER LONDON AUTHORITY, 2003; GEHL, 2004).

² En proceso de modificación de algunos de sus parámetros técnicos en el momento de publicación de este artículo.

espacios de las ciudades españolas, e incluye un nuevo concepto que estructura sus principales contenidos y pretende convertirse en una figura de amplia aplicación en el diseño urbano: el Itinerario Peatonal Accesible (IPA). El IPA sintetiza los beneficios que la accesibilidad contribuye a aportar al diseño urbano: funcionalidad, seguridad y no discriminación, mediante la creación de un ámbito protegido para el uso peatonal, donde todas las condiciones de accesibilidad estén escrupulosamente garantizadas.

2. La accesibilidad y su impacto sobre la funcionalidad y seguridad del espacio público urbano

Durante las últimas décadas en muchos países de Europa y el mundo se ha venido desarrollando una normativa específica de accesibilidad que afecta a los espacios públicos, transporte y edificaciones (AMBROSE, 2001; GLEESON, 2001). Por otra parte, la firma de la Convención de Naciones Unidas sobre Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 ha generalizado a nivel mundial el compromiso de actuar para promover la igualdad de oportunidades y no discriminación desde las administraciones públicas. Su artículo 9 establece las condiciones de accesibilidad que deben promover los Estados con las siguientes palabras:

«Los Estados Parte adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones (...). Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a:

- a. Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo;
- b. Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia.»

Extracto de requerimientos de la *Convención de Naciones Unidas*, 2006, artículo 9.

Actualmente hay 153 países que han firmado la Convención, de los que 110 la han ratificado, de modo que han asumido el compromiso de incorporar estas medidas en su propio terri-

torio y alcanzar mediante esas y otras medidas el propósito de la Convención:

«promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente» (*Convención de Naciones Unidas*, 2006, art. 1).

La posibilidad de tener acceso a los distintos entornos, productos y servicios es uno de los caminos para avanzar hacia ese objetivo general; pero la mejora de accesibilidad contribuye, en el entorno urbano, a alcanzar beneficios complementarios (WHITENECK & *al.*, 2004, MICHAEL, 2006; BORST & *al.*, 2008), como los siguientes:

- Aumento de la vida urbana, participación y relaciones.
- Aumento de la actividad comercial y, consecuentemente, del empleo.
- Menores costes de atención domiciliar de las personas dependientes.
- Aumento de los recorridos a pie, lo que implica mayor actividad física, mejora de salud, reducción de costes sanitarios, ahorro de coste en transportes motorizados, ahorro de emisiones, etc.
- Aumento de visitantes y mayor actividad en la calle, que también provoca mayor seguridad.
- Seguridad y menor accidentalidad de los mayores.
- Ordenación del espacio peatonal, disciplina urbana y pacificación del tránsito.

Estos beneficios alcanzan al conjunto de la población y son objeto de creciente investigación, pues las repercusiones del entorno sobre la salud, bienestar y conducta de las personas han sido a menudo ignoradas o apenas valoradas. Los procesos globales de envejecimiento poblacional y crecimiento de las ciudades han sido importantes dinamizadores de este cambio (GLEESON, 2001) y lo seguirán siendo a lo largo del siglo XXI (OMS, 2007). Por ello se ha incrementado la investigación sobre los efectos y la optimización de la accesibilidad desde ámbitos tan distintos como la epidemiología, la arquitectura o la movilidad urbana, y en relación con entornos tan distintos como las edificaciones, el espacio urbano o el transporte (Rosso & *al.*, 2011), generando una mayor consideración de los beneficios resultantes a escala individual y social.

Las exigencias establecidas por las normas de accesibilidad han ido introduciendo requisitos

de diseño y ejecución, antes inexistentes, que posibilitan o facilitan el libre tránsito de todo tipo de personas en la ciudad. Entre ellos, los que determinan los espacios mínimos de circulación y paso, las condiciones del pavimento, las alturas mínimas, la señalización y ejecución de vados peatonales, etc. Estas exigencias de accesibilidad establecen unas cualidades mínimas de uso aptas para todos los ciudadanos en cualquier espacio público, medio de transporte, edificación o sistema de información o comunicación. Para resultar plenamente efectivas esas cualidades deben mantener su continuidad y conexión a lo largo de las cadenas de movilidad y actividad que puedan desempeñar los individuos.

El efecto combinado de los parámetros dimensionales y condiciones que establece la normativa de accesibilidad en el espacio urbano se puede asemejar a un *túnel* virtual de circulación peatonal que se estableciera sobre la calle (FIG. 1) cuyas características —definidas y exigidas legalmente— garantizarían dentro de él la circulación segura y continua de cualquier persona.

En aplicación de la normativa el *túnel* tendría un desarrollo sin interrupción a lo largo de las áreas peatonales, incluso en aquellas partes, como los pasos peatonales sobre la calzada, donde esta área se superpone con la destinada a la circulación vehicular.

Las dimensiones y características concretas de este *túnel* pueden variar de acuerdo a cada legislación, pero básicamente vendrán determinadas por variables como las siguientes:



FIG. 1/ El *túnel* de circulación peatonal

Fuente: CALLE & al. (2010).

- Posición dentro del espacio peatonal.
- Ancho y alto de paso.
- Tipo de suelo y pavimento.
- Pendiente longitudinal y transversal.
- Grado de integridad y coexistencia de usos.
- Tipo de soluciones que permiten salvar desniveles.
- Nivel de iluminación necesario.
- Señalización para información y advertencia.
- Velocidad de circulación mínima requerida en determinadas circunstancias, como cruces peatonales con semáforo.

Para que el máximo de personas puedan utilizar el espacio público de forma plenamente autónoma y segura, el *túnel* debe reunir características dimensionales, pero también unas condiciones de orientación e información, y que todas ellas sean adecuadas para personas con distintas capacidades de movilidad, sensoriales, intelectuales, etc. Características que —aunque destinadas a favorecer la circulación de colectivos específicos— afectan a toda la población.

Para ilustrar la repercusión que tales requisitos de accesibilidad tienen sobre la seguridad, confort o autonomía de uso en distintos colectivos, y para la funcionalidad urbana en general, se han seleccionado tres casos concretos:

a. El diseño y morfología de los pasos de peatones

Los pasos de peatones constituyen el punto más crítico de la movilidad peatonal urbana por cuanto se cruzan o superponen en ellos las trayectorias de vehículos y personas y, con frecuencia, se produce el cambio de dirección de estos vehículos en los extremos de manzana o cruces de calles. Con la incorporación de vías segregadas para autobuses, tranvías o bicicletas su configuración se ha hecho más compleja, por lo que el diseño y ejecución del paso de peatones debe maximizar la funcionalidad y priorizar la seguridad del peatón. Las personas requieren cruzar la calzada repetidas veces en cada salida o recorrido fuera de casa³; y en esta operación se producen las mayores dificultades y peligros de la circulación peatonal. Aunque según AVINERI & al. (2012), ha habido muy pocos estudios sobre la actitud de los peatones de tercera edad y sus

³ Existen estimaciones que cifran en una media de dos a tres cruces de calzada en cada recorrido (*The New Zealand travel survey 1997/98*, NZ TRANSPORT AGENCY, 2009).

conductas de riesgo al cruzar la calle, los principales factores de riesgo detectados son la lentitud en la toma de decisiones, la menor velocidad al caminar y la dificultad para adoptar márgenes de seguridad. Por ello la inseguridad y retardos vinculados con la operación de cruzar la calzada constituyen una de las mayores causas de reticencias o impedimentos para salir de casa de las personas frágiles o con discapacidad.

En este contexto, la mejora de accesibilidad más característica y necesaria en los pasos de peatones consiste en la ejecución de vados que mediante planos inclinados de escasa pendiente igualan el nivel de acera y calzada, permiten su uso por usuarios de sillas de ruedas o similares, evitan tropiezos y caídas y, en definitiva, facilitan el cruce a todas las personas.

Pero para alcanzar un grado de accesibilidad y seguridad efectivo en los cruces de calzada, los pasos de peatones deben estar ubicados y diseñados tomando en cuenta otros aspectos, como los siguientes:

- La existencia de un número suficiente y en una localización adecuada para evitar rodeos innecesarios y la tendencia a cruzar fuera de los pasos de peatones⁴.
- Evitar obstáculos, como mobiliario urbano o vegetación mal situados, y prevenir su ocupación por vehículos aparcados, que dificulten el paso
- Minimizar la distancia y tiempo de cruce, para lo que se deben colocar, en lo posible, siguiendo la línea de trazado ideal, formando ángulo recto con la calzada
- Maximizar la visibilidad del peatón hacia los vehículos y viceversa, evitando arbolado, vehículos o mobiliario que dificulten la visión de unos sobre otros.
- Cumplir, en el mayor grado posible, las mismas características que el itinerario exclusivamente peatonal en cuanto a anchuras y alturas de paso, características del pavimento, etc.
- Contar con vados rebajados en ambos extremos del paso, evitando desniveles y discontinuidades
- Realizar un seguimiento y mantenimiento periódico que asegure que se cumplan los requisitos anteriores.

Los anteriores requisitos, presentes en buena parte de las normativas de accesibilidad, de-

terminan las condiciones básicas a considerar para el diseño de los pasos de peatones y fomentan un grado de seguridad y confianza que facilita la realización de itinerarios a pie, especialmente a las personas más frágiles o con limitaciones funcionales. Su efecto positivo también se puede traducir en mejora de la disciplina circulatoria, como muestra el trabajo de ALONSO (2002) mediante un estudio de campo sobre 365 km de calles en 80 municipios, donde se pudo comprobar que la ocupación de pasos de cebra se reducía en un 15% en aquellos casos en que el paso de peatones era accesible e incorporaba rebajes.

b. El tiempo de cruce en el paso peatonal con semáforo

Los semáforos simplifican y dan seguridad a la acción de cruzar una calle, pero a menudo dificultan la tarea de caminar y hacen inviable o muy estresante el cruce a determinados colectivos de personas; la causa principal es el escaso tiempo disponible para cruzar, pues están dimensionados para optimizar el tráfico vehicular, no el peatonal (WUNSCH & *al.*, 2007).

Los efectos de una mala regulación de los intervalos y tiempo de paso peatonal son de distinto tipo. Si los peatones tienen que esperar demasiado a la fase verde de cruce, tienden a impacientarse lo que incrementa el riesgo de cruce de la calle cuando el semáforo aún se encuentra en rojo. Por otro lado, si el tiempo de paso en fase verde es demasiado corto el estrés de quienes realizan el cruce aumenta, especialmente cuando se trata de personas mayores, que portan carritos de bebé o que tienen alguna limitación funcional; personas que no pueden correr para cruzar si el tiempo disponible es corto. La consecuencia para estos últimos puede ser un efecto de retracción frente a la salida de casa o la pérdida de libertad para acceder caminando a determinados destinos en el propio barrio o ciudad.

La velocidad mínima con que un peatón se ha de desplazar para realizar el cruce completo de un paso de peatones regulado con semáforo es un dato importante para determinar la autonomía y seguridad de circulación de algunos colectivos con dificultades de movilidad (personas mayores, con o sin andador, personas ciegas, accidentadas...). Las velocidades mínimas de paso en la fase verde peatonal de-

⁴ España es el primer país de Europa en cuanto a muerte de peatones por atropello fuera de los pasos de peatones (Eurotest/RACE 2006, citado en RACE 2007).

ben responder a estudios sobre la velocidad de desplazamiento de las personas, y considerar el percentil de corte, o aquel que recoge el rango de usuarios con capacidad de movilidad autónoma para el que se considera necesario garantizar el cruce. No obstante, es preciso señalar que la regulación normalmente no se basa en tales criterios, y que hasta muy recientemente se carecía de unos mínimos estudios sobre el tema, especialmente en relación con los usuarios más frágiles, tales como las personas mayores u otros colectivos citados.

De acuerdo a distintas investigaciones la mayoría de personas caminan en un rango de velocidad que oscila entre 0,8 y 1,8 m/s (NZ TRANSPORT AGENCY, 2009). En edades muy avanzadas la velocidad que puede desarrollar una persona puede bajar considerablemente.

La velocidad de marcha en el espacio peatonal es diferente a la de cruce de los pasos de peatones, siendo ésta más rápida en todos los grupos de edad (MONTUFAR & *al.*, 2007). Los jóvenes caminan más rápido que los mayores, los nórdicos más que los mediterráneos, y más en invierno que en verano. No obstante, la velocidad de marcha mínima establecida en Estados Unidos o Canadá para regular los pasos peatonales con semáforo, que es de 1,2 m/s mayoritariamente (LAPLANTE & KAESER, 2007), supera la velocidad de marcha de cerca de un tercio de los peatones jóvenes, o un 10% si consideramos la —más rápida— velocidad de cruce. Este patrón de referencia también excluye a cerca de dos tercios de los mayores en velocidad de marcha y un 40% a velocidad de cruce (MONTUFAR & *al.*, 2007).

Según ROMERO-ORTUÑO & *al.* (2010) los resultados de la experimentación realizada por la operación estadística europea SHARE (www.shareproject.org), realizados en condiciones reales, muestran que entre la población mayor de 75 años un 17,2% de hombres y un 26,6% de mujeres caminaban por debajo de los 0,4 m/s. En el caso de España (ROMERO ORTUÑO, 2010), la velocidad mediana de las mujeres y hombres a partir de esa edad fue de 0,40 m/s y 0,6 m/s respectivamente. Algunas comunidades autónomas establecen en sus normativas de accesibilidad la velocidad de paso mínima con que se ha de regular el ciclo de paso en los semáforos, pero ninguna resulta inferior a 0,7 m/s. Según cita este autor, un estudio de la FUNDACIÓN EROSKI (2002) desvela que la velocidad de paso mínima requerida en el municipio de Madrid durante la luz verde peatonal es de 1,3 m/s, de 0,9 m/s en Barcelona y Valencia, y de 0,7 m/s en el País Vasco. Téngase

en cuenta además, que el tiempo de respuesta medio a la hora de percibir el cambio de semáforo está en torno a los 2,5 segundos, y entre las personas mayores este retardo se amplía.

De ello resultaría que al menos una proporción considerable de personas en la cuarta edad no dispondrían de tiempo suficiente para realizar el cruce durante la fase semafórica peatonal, lo que es corroborado por otros estudios realizados en los últimos años (AMOSUN & *al.* 2007)

Los semáforos con indicador de cuenta atrás —de paso y de tiempo de espera al verde— son una fórmula para reducir la sensación subjetiva de espera y controlar el tiempo disponible de cruce, además de reducir el estrés producido por no saber el tiempo restante para terminar el cruce o evitar la decisión de cruce en base a estimación, en muchos casos errónea del tiempo restante (FISCHER & *al.*, 2004: 120). Pero no pueden evitar el problema de que el tiempo de paso disponible sea demasiado corto.

c. Las caídas y sus consecuencias: efecto de la pavimentación sobre la circulación peatonal

Las caídas, tanto en el hogar, como fuera de él constituyen un problema de salud pública de gran importancia en todo el mundo (HEINRICH & *al.*, 2010), pues son una causa de lesiones y hospitalización muy elevada entre todos los grupos de edad, pero sobre todo entre los mayores. Según la Organización Mundial de la Salud (WHO 2007), aproximadamente entre un 28 y 35% de los mayores de 65 años se caen al menos una vez al año (entre 32 y 42% en el caso de los mayores de 70 años). El número de afectados por caídas va en aumento tanto por el proceso de envejecimiento poblacional, como por las condiciones de riesgo en el medio urbano, a causa de las barreras (STAHL & BERNTMAN, 2007). Los peatones mayores pueden tener reducida su capacidad visual, auditiva, motora o mental, y esto puede afectar su capacidad para desenvolverse con seguridad en la ciudad, más lentos en las percepciones y reacción

La organización social británica *Help the Aged* (citado en HARDING, 2007) a partir de una encuesta nacional estimó que 2.5 millones de mayores de 65 años habían tropezado recientemente en bordillos o pavimentos defectuosos y encontró que el 56% de la muestra de mil personas mayores utilizada se desviaba habitualmente de su ruta para evitar zonas con el pavimento en mal estado.

Un reciente estudio ha estimado que cada año en Europa hay 1,6 millones de peatones que resultan heridos por causa de caídas en vías públicas (KORMER & SMOLKA, 2009), y un número indeterminado de ellos fallecen por la misma causa. Comparadas con los accidentes de tráfico, las caídas, provocan entre 3 y 9 veces más hospitalizaciones, aunque menos muertes. Alrededor del 80% de las heridas de consideración en peatones se deben a caídas (FEYPELL & *al.*, 2010 y LARSSON, 2009).

En España, diversos estudios han mostrado cifras de prevalencia de caídas en personas mayores que van desde un 14% a un 50% dependiendo del grupo de edad (FUNDACIÓN MAPFRE, 2011). Hay que destacar que la práctica totalidad de los accidentes fuera del hogar se refieren a caídas en la calle (81%) y en mucha menor medida accidentes de tráfico conduciendo (4%), luxaciones y torceduras sin caída (4%), atropellos (3%) o golpes contra puertas, cornisas, etc.

En los países con inviernos extremos, el hielo y la nieve son los mayores factores causantes de caídas. En países más cálidos las irregularidades del pavimento, cejas, agujeros o roturas son los factores causales principales, de ahí su directa vinculación con el cumplimiento de las normas de accesibilidad, que deben establecer las características de seguridad de uso de los pavimentos y de su mantenimiento.

Este elevado impacto de las caídas en el espacio público tiene un correlato económico que vale la pena considerar brevemente en este contexto. Aún no siendo objeto específico de este artículo el balance de los costes y beneficios de las intervenciones de mejora de accesibilidad o su asignación, se trata de un argumento clave. Precisamente han sido las dificultades para estimar los beneficios de las intervenciones de supresión de barreras (ALONSO, 1999) las que han limitado este tipo de análisis de rentabilidad social. En cambio, la buena disposición de datos estadísticos sobre los costes sanitarios derivados de las caídas puede ayudar a dilucidar si existe justificación económica para las políticas preventivas de mejora urbana. Según la OMS (WHO, 2009) el coste medio de la atención sanitaria de cada caída de un mayor de 65 es de 3.611 US\$ en Finlandia y 1.049 US\$ en Australia. Si se produce una hospitalización de larga duración, como consecuencia de la caída (fractura de cadera, por ejemplo) los gastos medios pueden ser desde 6.646 US\$ en Irlanda hasta 17.483 US\$ en Estados Unidos. A lo que hay que sumar los costes indirectos, tales como la pérdida de horas de trabajo por parte de los familiares cuidadores, que puede

alcanzar los 40.000 US\$ por año en un país como Gran Bretaña, según la OMS (*op. cit.*).

Según la organización social británica *Help the Aged* (*The Guardian*, Tuesday 26 June 2007) las caídas están costando al Sistema Nacional de Salud de aquel país 981 millones de libras al año. La causa principal de acuerdo a esta organización son los elevados costes de hospitalización y atención de las personas mayores por tropiezos en pavimentos en mal estado o sueltos.

A falta de estudios más específicos sobre el efecto del estado del pavimento en la incidencia de caídas y consecuente morbilidad y mortalidad en personas ancianas, los datos presentados permiten establecer una clara vinculación entre la calidad de pavimentación del espacio público, la seguridad de uso de los espacios peatonales y los costes de hospitalización resultantes.

Tanto este último caso como los dos anteriores nos ilustran las distintas implicaciones de la accesibilidad y su importancia para la movilidad peatonal y la seguridad en el espacio público urbanizado. El efecto agregado de estas mejoras de protección y salvaguarda, identificados como un *túnel virtual accesible* (con dimensiones físicas, pero también sensoriales o cognitivas), es el incremento de la protección y movilidad de todo tipo de personas, especialmente aquellas que manifiestan dificultades o limitaciones funcionales, tales como las personas con discapacidades y los mayores.

Establecer de forma eficiente este ámbito o *túnel virtual* y mantenerlo en el tiempo no resulta fácil dada la variedad de usos e intereses que confluyen en los espacios públicos de la ciudad, el desconocimiento de los técnicos y responsables, las cambiantes condiciones de uso y transformación de la ciudad, los comportamientos de agentes públicos y privados que intervienen sobre distintos aspectos del devenir de la calle (obras, limpiezas, actividades comerciales, transportistas, ocupación de vados...) y la actitud de los ciudadanos, que no somos conscientes de su importancia como garantía de seguridad y uso para todos. La consecuencia de ello es que las áreas destinadas al uso peatonal resultan menos «amigables», más discontinuas o inseguras, restringiendo la movilidad de los peatones, especialmente grupos vulnerables, a los que se margina.

La normativa específica de accesibilidad busca evitar estas consecuencias, fundamentalmente el efecto de discriminación social sobre deter-

minados colectivos, estableciendo unos mínimos de obligado cumplimiento.

3. Características de la regulación de la accesibilidad en los espacios públicos urbanizados en España

La mejora de la accesibilidad viene exigida por una normativa específica de carácter tanto estatal como autonómica y local que establece parámetros y características de diseño y uso. Este marco normativo, es transversal (pues abarca la edificación, los espacios públicos urbanizados, el transporte, señalización, etc.) e interdependiente (pues las competencias en todas las materias abarcadas están repartidas entre las distintas administraciones). Además se encuentra en proceso de permanente evolución desde que las comunidades autónomas comenzaron a desarrollar sus competencias en la materia, a finales de los años 80. Desde entonces, tal como señala DE LA CRUZ MERA (2010).

«se han aprobado Leyes, Reales Decretos y Decretos, Órdenes Ministeriales, Resoluciones y Ordenanzas Municipales que, bien directamente, bien de manera indirecta, han incidido positivamente en las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad, tanto globalmente, como de forma específica, para sectores concretos»

3.1. La normativa autonómica

La normativa autonómica de accesibilidad, ha venido estableciendo en las últimas décadas los rangos exigibles para las distintas variables susceptibles de crear barreras de acceso a las personas con discapacidad basadas en el mismo principio de igualdad de oportunidades y no discriminación y en las competencias específicas de que disponen las comunidades autónomas. Sus medidas son resultado de estudios antropométricos que establecen las necesidades de movilidad y seguridad de las personas (de alcance, sensoriales y otras para las personas con distintas capacidades funcionales) y de la experiencia de uso. Las leyes y decretos autonómicos han sido redactados, en su mayoría en los años 90, aunque algunos han venido siendo actualizados en los años 2000, como muestra la FIG. 2.

Analizando de forma conjunta estas normas resulta que los requisitos de accesibilidad que se plantean son diferentes según territorios y que han tenido, en su mayor parte, una aplica-

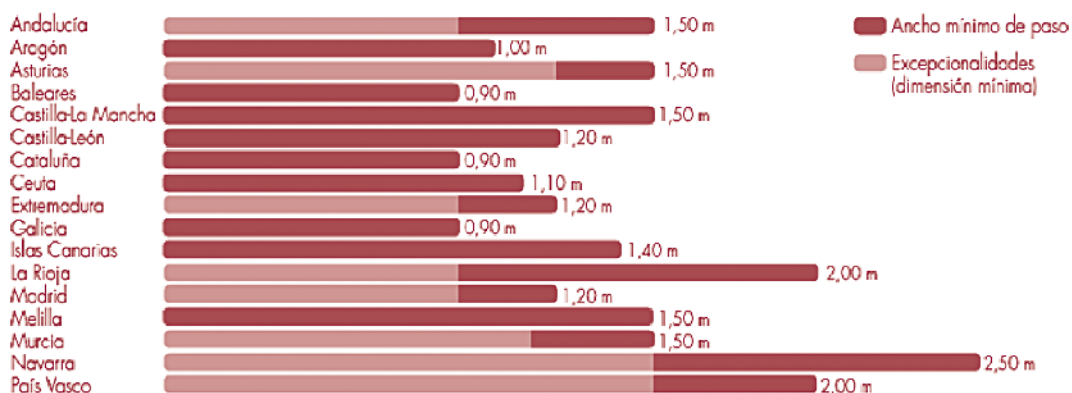
FIG. 2/ Año de aprobación/renovación de leyes y decretos de accesibilidad por Comunidad Autónoma

CCAA	Ley	Reglamento
Navarra	1988/2010	1990
Cataluña	1991	1995
Madrid	1993	1998/ 2007
Islas Baleares	1993	2003
La Rioja	1994	2000
Castilla-La Mancha	1994	1997
Murcia	1995	1991
Canarias	1995	1997
Asturias	1995	2003
Cantabria	1996	1990
País Vasco	1997	1981/2000/2001
Galicia	1997	2000
Extremadura	1997	2003
Aragón	1997	1999
Castilla-León	1998	2001
Valencia	1998	2004/2004
Andalucía	1999	1992/1995/2009

Fuente: Elaboración propia.

ción práctica irregular. No obstante, han establecido unos necesarios estándares de diseño accesible y, con mayor o menor fortuna, algunos mecanismos de intervención en las dinámicas de creación y regeneración de la ciudad. El enfoque predominante, orientado a «suprimir barreras» para las personas con discapacidad ha resultado posteriormente superado por un enfoque más integral de «diseño para todos», dirigido a todo tipo de usuarios. Un ejemplo característico de este enfoque se produce en el ámbito del transporte urbano, donde los autobuses de plataforma baja y rampa escamoteable se han generalizado beneficiando no sólo a las personas en silla de ruedas, sino a las personas con carritos de bebé y al resto de usuarios gracias a una mayor velocidad y comodidad de embarque y desembarque.

La justificación del reciente proceso de revisión de estándares y la unificación de buena parte de los que previamente habían establecido las distintas Comunidades Autónomas se fundamenta en la necesidad de disponer de una concepción y criterios técnicos de accesibilidad similares en todo el Estado para las personas con discapacidad. Para un mismo criterio, como el ancho mínimo de circulación peatonal en la vía pública, las normas autonó-



Nota: Las CC.AA. de Cantabria y Valencia no establecen ancho mínimo para el itinerario de paso peatonal.

Fuente: Elaboración propia

FIG. 3/ Valores mínimos exigidos por las normas autonómicas para el ancho del itinerario peatonal y sus estrechamientos puntuales o excepciones

Fuente: ALONSO & PIRES (2010).

micas han venido estableciendo un espectro muy amplio de límites (ver FIG.3), repercutiendo negativamente sobre la efectividad de su aplicación y conocimiento por los agentes sociales (ALONSO, 2003), además de establecer de facto distintas condiciones básicas de acceso según lugar de residencia, lo que resulta contradictorio con los objetivos de universalización de las condiciones de accesibilidad y los planteamientos de la citada Ley 51/2003, LIONDAU, establecidos en su preámbulo.

Los valores de ancho de paso mínimo en los itinerarios peatonales (ver FIG.3) se sitúan entre 0,90 y 2,50 m, con la posibilidad de estrechamientos puntuales que no bajan de 0,90 m en ningún caso. La medida de paso mínima de una silla de ruedas, establecida en 0,90 m es la que marca, normalmente la definición de esos criterios dimensionales.

Para disponer de una referencia sobre lo que implican estas cotas en cuanto a la circulación de personas por la vía pública, la FIG. 4 presenta los anchos mínimos necesarios para la circulación de una persona en silla de ruedas, con o sin acompañante, y manteniendo una distancia de resguardo a la pared de 20 cm, imprescindible para mantener el control y evitar tropiezos con los elementos o irregularidades adosados a la fachada (cuya proyección sobre el itinerario peatonal legalmente no debería superar los 10 cm).

Hay que tener presente que los estándares de accesibilidad no se deben limitar a hacer posible el desplazamiento lineal de una sola perso-



FIG. 4/ Anchos de paso indicativos

Fuente: Elaboración propia.

na, sino que deben prever las situaciones más comunes y reales, tales como son la posibilidad de ir acompañado, de cruzarse o de cambiar de dirección, los anchos adecuados y otras medidas del espacio público deban estar dimensionados de acuerdo a los flujos peatonales y a las características de uso del espacio peatonal, las normas de accesibilidad deben garantizar unos mínimos que hagan posible la circulación autónoma a todas las personas en cualquier situación. Consecuentemente, si consideramos los requisitos principales establecidos en las normativas autonómicas, a pesar de sus grandes diferencias, podríamos decir que el *túnel virtual* resultante tendría unas características que cubrirían en buena

medida las necesidades de circulación autónoma de casi todas las personas, pero también existirían algunas carencias. Como balance, ese túnel virtual definido por las normas de accesibilidad autonómicas tendría las siguientes características principales:

- Recorrería todas las calles y espacios públicos de la ciudad, incluidos aquellos que se desarrollan en parques públicos y en algunos casos —con características especiales— en playas urbanas.
- Su pendiente longitudinal no sería superior al 8% (en algún caso 10%), excepto en distancias pequeñas (típicamente inferiores a 3 m) donde podría ser hasta del 12%.
- La altura disponible resultaría suficiente en todos los casos para albergar el paso de una persona con plena seguridad, e incluso con un paraguas desplegado.
- La anchura sería suficiente en todos los casos para el paso de una persona sola, ya sea caminando o en silla de ruedas, pero no queda garantizado el giro a 90° de todos los dispositivos de movilidad que utilizan —cada vez más— las personas con movilidad reducida, tales como los *scooters*. Tampoco quedaría garantizado el cambio de dirección ni el cruce en la mayoría de las CC.AA., dada la estrechez de los anchos mínimos o excepciones contempladas (ver FIG. 3).
- La rigidez y continuidad del pavimento quedaría garantizada, con algunas excepciones, como permitir rejillas con aberturas mínimas de hasta 3 cm.
- Los desniveles se salvarían con escaleras, vados o rampas, con unas características bastante similares en cuanto a pendiente, anchos, espacios de maniobra, protección lateral, pasamanos, medidas de escalones, etc. Los vados en muchos casos podrían tener un desnivel no rebajado de hasta 3 cm.
- Los vados que aproximan la cota del espacio peatonal con el espacio vehicular nunca superan el 12% de pendiente, pero en algunos casos se admiten desniveles de hasta 3 cm en el encuentro con la calzada.
- Al introducir la variable tiempo en el recorrido de este túnel cuando se superpone con la calzada en los pasos con semáforo encontraríamos —con algunas excepciones— que no existe la garantía de disponer de un tiempo de ocupación y paso mínimo para los peatones.
- La iluminación de los espacios públicos se

contemplaría en pocos casos, reduciéndose a escaleras o zonas comerciales.

- El mobiliario urbano se posicionaría en la banda exterior de la acera dejando un ancho de circulación en esta que en muchos casos puede llegar a 90 cm.

La falta de homogeneidad en las características mínimas de los itinerarios definidos por la normativa autonómica contrastaría con la gran interacción social y económica que existe entre las ciudades y con la expectativa de igualdad de trato para las personas con discapacidad en todo el territorio español. El Estado recobra la iniciativa legislativa sobre esta materia a partir de 2003.

3.2. Normativa estatal

A nivel estatal las normas de accesibilidad surgen dentro de un contexto más amplio de promoción de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, abarcando así condiciones de accesibilidad, pero también de empleo u otras prestaciones. Se pueden destacar como principales hitos legislativos estatales en las últimas décadas, los siguientes:

- *Ley 51/2003 de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las personas con discapacidad (en adelante LIONDAU).*
- *Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones.*
- *Orden Ministerial 561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el Documento Técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados (en adelante OM).*

La LIONDAU, aprobada por unanimidad en el parlamento español, aporta un enfoque en el que la accesibilidad deja de ser un elemento complementario de los servicios sociales para entenderse como un presupuesto esencial para el ejercicio de los derechos fundamentales que asisten a los ciudadanos con discapacidad, lo que conlleva también la introducción de nuevos paradigmas, como el de «diseño para todos»⁵.

⁵ Este concepto plantea la necesidad de priorizar la diversidad funcional, que es innata al género humano a lo largo de su ciclo de vida o consecuencia de accidentes o enfermedades, para conseguir un diseño no discriminatorio en

todos los ámbitos, y como consecuencia poder disponer de entornos y productos de mayor calidad y usabilidad para toda la población.

Esta ley también establece la necesidad de revisar y armonizar los requisitos técnicos de promoción de la accesibilidad vigentes mediante la elaboración de unas condiciones básicas de aplicación común en todo el Estado.

La LIONDAU da lugar, a nuevos desarrollos reglamentarios sobre accesibilidad, como el Real Decreto 505/2007 que reconoce:

«... la existencia de diferentes Leyes y Reglamentos de ámbito autonómico sin un referente unificador, se ha traducido en una multitud de diferentes criterios que ponen en cuestión la igualdad y la no discriminación, entre las personas con discapacidad de diferentes comunidades autónomas» (Preámbulo R.D. 505/2007).

Este último Real Decreto, aunque ya establece unas condiciones generales de accesibilidad y no discriminación para todo el Estado, marca un plazo de dos años para su desarrollo mediante un documento técnico que se concreta, en cuanto a los espacios públicos urbanizados en la OM. En su preámbulo la citada Orden afirma que:

«Con este Real Decreto se regula por primera vez en una norma de carácter estatal dichas condiciones, pues hasta ahora sólo las Comunidades Autónomas, en cumplimiento de sus competencias, habían desarrollado una normativa específica de accesibilidad relativa al diseño de los entornos urbanos.

La dispersión de normas resultante y la falta de un referente unificador han provocado la existencia de distintos criterios técnicos, poniendo en cuestión la igualdad entre las personas con discapacidad de diferentes Comunidades Autónomas y propiciando la aplicación de un concepto parcial y discontinuo de accesibilidad en las ciudades» (Preámbulo OM).

Este proceso de revisión normativa que comienza con la LIONDAU de 2003 ha durado casi una década y es indicativo de la complejidad del propósito. En ese tiempo se ha recorrido el camino desde una ley de garantías pensada para las personas con discapacidad hasta la definición de nuevos reglamentos técnicos acordes a unas necesidades de accesibilidad más ambiciosas. No obstante, hay que decir que la plena integración de las ne-

cesidades de las personas con discapacidad en un marco general y no vinculado a cuotas o excepciones no resulta nada sencillo y que el incumplimiento normativo en estos temas es muy común, no sólo en España (GLEESON, 2001)

3.3. Breve comentario crítico sobre la aplicación de la normativa

El marco reglamentario estatal sobre accesibilidad acaba de quedar definido con los desarrollos reglamentarios del año 2010, como hemos visto, por lo que es demasiado pronto para revisar su grado de aplicación. En cuanto al que podemos denominar como «modelo normativo autonómico de accesibilidad», en las casi dos décadas de su aplicación se pueden destacar tanto aspectos positivos como negativos, a modo de balance general, y sin olvidar las diferencias entre unas comunidades autónomas y otras. En muchos aspectos este avance ha sido considerable, habiéndose incorporado mejoras de accesibilidad en muchas ciudades, con inversiones y resultados notables, como la generalización de los vehículos de transporte público accesibles, las mejoras en paradas o estaciones o los rebajes de acera en los pasos peatonales. No obstante, la clara voluntad normativa de establecer unas condiciones de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en el uso de los entornos no se puede considerar exitosa⁶. Aunque los resultados varían territorialmente, en términos generales la experiencia de aplicación ha resultado más intencional que efectiva, destacando aspectos como los siguientes⁷:

- La aplicación de la normativa, ha sido irregular cuando no mínima en determinados ámbitos, como el caso de la vivienda de nueva promoción.
- La inadecuada asignación de responsabilidades sobre la implantación y seguimiento de las normas a las áreas de política o bienestar social, carentes de competencias sectoriales, capacidad ejecutiva, y medios de implementación adecuados.
- La frecuente falta de compromisos de ejecución en instrumentos desarrollados por

⁶ El presidente del CERMI llegaba a admitir el fracaso con estas palabras en un documento reciente: «En estos decenios de acción pública en materia de discapacidad, la accesibilidad ha sido el pariente pobre, la "maría" de las políticas de discapacidad: el balance es realmente mísero, por lo que la población con discapacidad experimenta este ámbito en términos de déficit, de carencia» (VIA LIBRE & al., 2011).

⁷ Buena parte de estas carencias ya fueron identificadas en el *Libro Verde: la Accesibilidad en España* (ALONSO, 2002) y dio lugar a diseñar acciones correctoras en el I Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012 (IMSERSO, 2003) aunque éste nunca llegó a una fase ejecutiva (ver también SALA & ALONSO, 2006).

las propias normativas, como los planes municipales de accesibilidad.

- El diseño de soluciones con escasa calidad en cuanto a funcionalidad y diseño. A ello ha contribuido la falta de buenas guías y manuales de aplicación, y la inexistencia de programas formativos o currículos académicos en las escuelas técnicas y colegios profesionales implicados.
- La diversidad y escaso rigor de los criterios técnicos, por la falta de estándares y escasa investigación. En algunos casos, se ha llegado a un alto grado de dispersión, como en los sistemas de señalización táctil para personas con discapacidad visual o las pendientes de rampas y rebajes.
- Escaso control de ejecución de proyectos y obras, así como de seguimiento o evaluación de planes y programas.

Si bien algunos de estos problemas se han ido paliando con el tiempo, se puede afirmar que muchos ámbitos administrativos, empresariales y técnicos no han favorecido el cumplimiento de una normativa que en muchos casos era poco clara y estaba poco contextualizada con los usos profesionales, la experiencia técnica y el resto de instrumentos de intervención en el espacio construido.

La aparición de una nueva norma estatal (y, en general de estándares de uso más general, ya sean europeos o globales) no es ninguna garantía de mejora por sí misma, pero debería facilitar la difusión, conocimiento e implementación. Sobre todo puede suponer un revulsivo para introducir nuevas formas de intervención, más apegadas a la realidad de la transformación de la ciudad, más difundidas y comprendidas por técnicos y profesionales y con capacidad de aportar valores que sean apropiables tanto por los usuarios como por el resto de agentes que determinan la ejecución práctica de los edificios, espacios públicos o modos de transporte.

Este nuevo impulso requería también nuevos instrumentos, figuras que recojan de forma integral el propósito de la norma y coadyuvasen a su cumplimiento. La OM introduce con este propósito el que denomina *itinerario peatonal accesible*.

4. El itinerario peatonal accesible y su aplicación en el espacio público

Entre las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para la utilización de los

espacios públicos urbanizados que introduce la OM destaca el concepto denominado *itinerario peatonal accesible* (en adelante IPA). Su carácter innovador se deriva fundamentalmente de que aparece como el elemento integrador y estructurador de la accesibilidad en todos los recorridos urbanos, tal como señala su definición, incluida en el artículo 5.1:

«Son itinerarios peatonales accesibles aquellos que garantizan el uso no discriminatorio y la circulación de forma autónoma y continua de todas las personas. Siempre que exista más de un itinerario posible entre dos puntos, y en la eventualidad de que todos no puedan ser accesibles, se habilitarán las medidas necesarias para que el recorrido del itinerario peatonal accesible no resulte en ningún caso discriminatorio, ni por su longitud, ni por transcurrir fuera de las áreas de mayor afluencia de personas» (Orden Ministerial VIV561/2010, art. 5.1).

Concepto que se concreta mediante el desarrollo de sus características de altura y anchura mínima, pavimentación, lugares por donde discurrirá, etc., incluidos en el artículo 5.2:

«2. Todo itinerario peatonal accesible deberá cumplir los siguientes requisitos:

- a. Discurrirá siempre de manera colindante o adyacente a la línea de fachada o límite de la edificación a nivel del suelo. En las áreas no edificadas se facilitará su delimitación mediante algún elemento continuo de fácil detección visual y táctil.
- b. En todo su desarrollo poseerá una anchura libre de paso no inferior a 1,80 m, que garantice el giro, cruce y cambio de dirección de las personas independientemente de sus características o modo de desplazamiento.
- c. En todo su desarrollo poseerá una altura libre de paso no inferior a 2,20 m.
- d. No presentará escalones aislados ni resaltes.
- e. Los desniveles serán salvados de acuerdo con las características establecidas en los artículos 14, 15, 16 y 17.
- f. Su pavimentación reunirá las características definidas en el artículo 11.
- g. La pendiente transversal máxima será del 2%.
- h. La pendiente longitudinal máxima será del 6%.
- i. En todo su desarrollo dispondrá de un nivel mínimo de iluminación de 20 luxes, proyectada de forma homogénea, evitándose el deslumbramiento.
- j. Dispondrá de una correcta señalización y comunicación siguiendo las condiciones establecidas en el capítulo XI.»

(Orden Ministerial VIV561/2010, art. 5.2)

Como vemos, las características del IPA en la OM también contemplan su alineamiento y ubicación dentro de los espacios públicos urbanizados, determinando que el mismo deberá discurrir «siempre de manera colindante o adyacente» al límite edificado. Si recuperamos la idea de túnel de paso para facilitar la comprensión del desarrollo del itinerario peatonal, encontraremos que la configuración planteada en la OM ubica uno de los laterales de dicho túnel, siempre que sea posible, en la línea de fachada.

Esta medida, además de facilitar la orientación de los invidentes que circulan por el itinerario peatonal, favorece la ubicación de los elementos de mobiliario urbano próximos al límite con el itinerario vehicular. Respecto a lo primero, la OM prevé de forma complementaria la materialización del límite edificado a nivel del suelo mediante la colocación de una franja de pavimento táctil direccional en aquellos puntos en que se produzcan interrupciones que puedan afectar la continuidad del recorrido desarrollado por personas ciegas o con deficiencia visual (FIG. 5).

En cuanto a la continuidad y la autonomía del tránsito de peatones en los puntos de cruce, los problemas más comunes suelen deberse a la necesidad de salvar el desnivel entre acera y calzada⁸. Para resolver este punto crítico, la

OM prevé varias soluciones, en cuya elección y aplicación deberá siempre tomarse en cuenta el mantenimiento y no invasión del ámbito de paso del itinerario peatonal que continua por la acera. Una de estas soluciones se refiere a la utilización de vados peatonales. Cumpliendo con la premisa de garantizar en todo caso la continuidad, el vado deberá responder a unos parámetros mínimos de diseño y ubicación, entre los que destacan el ancho mínimo de paso (regulado en consonancia con lo estipulado para el itinerario peatonal accesible en 1,80 m), pendientes máximas o características de pavimento y encuentro enrasado entre el plano inclinado del vado y la calzada.

El ancho mínimo del IPA, fijado en 1,80 m, es el estándar a cumplir en todo el espacio público urbanizado, y proviene de la voluntad expresada en el artículo 11.1 del ya referido RD 505/2007, de 20 de abril, según el cual *los itinerarios peatonales garantizarán, tanto en el plano del suelo como en altura, el paso, el cruce y el giro o cambio de dirección, de personas, independientemente de sus características o modo de desplazamiento*. La cantidad de 1,80 m es reconocida como la necesaria para que dos personas en silla de ruedas se puedan cruzar cómodamente, considerando los márgenes mínimos de control necesarios (FIG. 6).

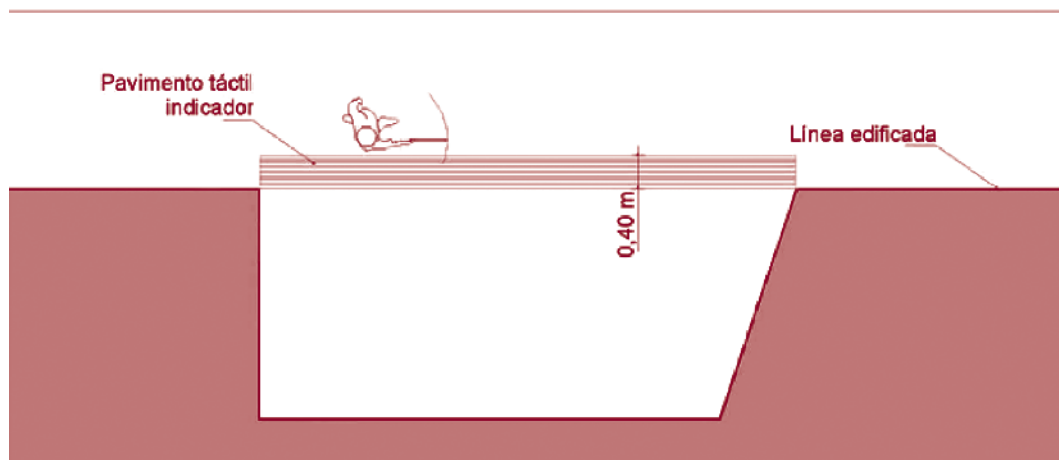


FIG. 5/ Franja guía de pavimento táctil que reconstruye la línea de fachada

Fuente: Elaboración propia a partir de la OM 561/2010 del MINISTERIO DE VIVIENDA.

⁸ Según el estudio realizado en el *Libro Verde de la Accesibilidad en España* (ALONSO, 2002) sobre una muestra de 2.905 casos de cruces peatonales en 80 poblaciones, el 70% de ellos carecían de vado o éste mantenía un desnivel no rebajado de altura superior a 2 cm. De los 729 iti-

nerarios de 500 metros realizados aleatoriamente más de un 40% incluyeron cruces en los que no existía ningún vado, frente a un 16% en el que todos los cruces encontrados los tuvieron.

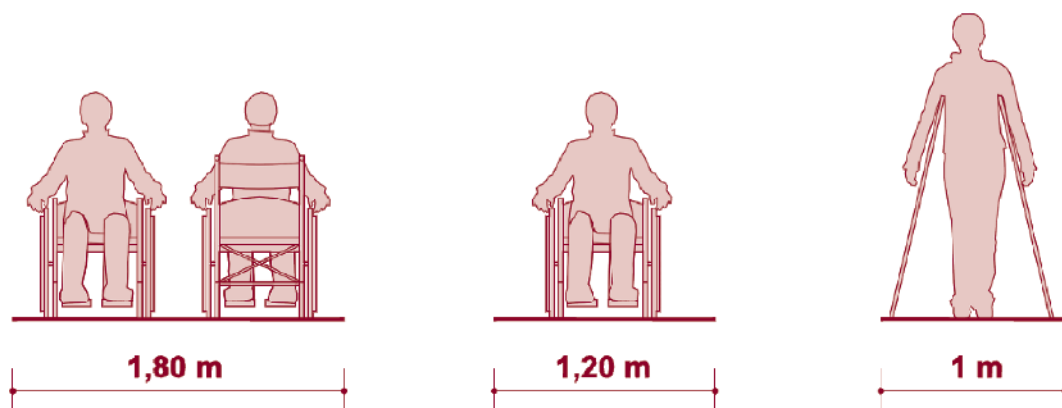


FIG. 6/ Medidas de anchura requeridas para distintas necesidades de movilidad

Fuente: Elaboración propia.

Como excepción, y de aplicación en la ciudad consolidada, se admite el estrechamiento puntual de 1,20 m, cantidad que se considera suficiente para el paso confortable y giro de una persona en silla de ruedas, una persona con muletas o dos personas caminando juntas.

Un elemento clave, y polémico por la variedad de opciones presentes en las normativas autonómicas, es la señalización táctil del cruce peatonal. En la OM se establecen dos tipos de bandas de pavimento táctil, una de tipo direccional para conducir hacia el vado y otra de advertencia para señalar el límite entre la zona peatonal y la calzada (FIG. 7). En ambos casos se establecen los detalles constructivos y de colocación en la propia OM.

Todas estas características técnicas complementarias, que se desarrollan a lo largo de distintos artículos de la OM, se añaden a lo establecido en el artículo 5 de condiciones generales del itinerario peatonal accesible, y reflejan una vez más el protagonismo del IPA y su papel articulador de los demás contenidos.

Por tanto, la OM configura el IPA como si fuera un túnel virtual determinado por su ancho y alto mínimos de paso, características del pavimento y resaltes, vinculación con otros espacios, elementos o servicios (mobiliario urbano, vados vehiculares...), etc. A estas características se pueden añadir otras que determinan aspectos complementarios del IPA y lo configuran como ámbito de salvaguarda para la movilidad peatonal en la ciudad, incluso cuando se superpone con el espacio de circulación vehicular en los puntos de cruce o plataformas compartidas. En estos puntos se concentran

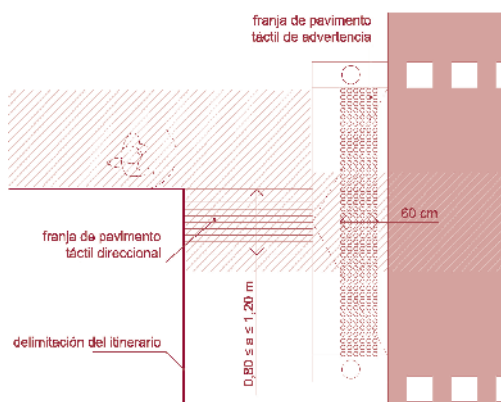


FIG. 7/ Referencias táctiles dentro del IPA según la OM 561/2010

Fuente: Elaboración propia a partir de la OM 561/2010 del MINISTERIO DE VIVIENDA.

muchos factores que condicionan esa continuidad y la seguridad del recorrido, como se ha visto en el apartado 1; y uno de ellos es la velocidad mínima de cruce en los pasos peatonales con semáforo, que determinará la duración mínima de la fase verde peatonal. La OM 561/2010 establece en su artículo 23.6 que esa velocidad sea de 0,5 m/s. Con todo ello podemos resumir las principales características del IPA en la siguiente lista:

- Pavimento: duro, antideslizante en seco y en mojado. Sin cejas ni resaltes.
- Altura: mínimo 2,20 m.
- Ancho: mínimo 1,80 m; estrechamientos puntuales de 1,20 m en áreas consolidadas.
- Pendientes: itinerario 6%. En vados peatonales 10% hasta 3 m, 8% mayor de 3 m.

- Condiciones precisas de los elementos de cambio de nivel: ascensores, rampas, escaleras.
- Barandillas y otros elementos de protección en desniveles.
- Velocidad de paso en semáforos: 50 cm/s.
- Continuidad e integridad: el paso no puede ser obstruido ni invadido. Salientes sobre el itinerario: máximo de 10 cm.
- Iluminación: 20 lux mínimo en todo el EP, con excepcionales de 5 lux.
- Disposición mínima de bancos accesibles en la vía pública.
- Señalización táctil de los itinerarios.

La importancia de este *túnel* o ámbito de protección peatonal es mayor si consideramos que su efecto no se restringe a la mejora de accesibilidad. Así, las personas mayores son particularmente sensibles frente a la percepción de amenazas a su espacio de movilidad (FOBKER & GROZT, 2006). Su sentido de fragilidad y el miedo a sufrir caídas en la vía pública es uno de los mayores frenos a su salida de casa, por lo que la insuficiente seguridad respecto a la inviolabilidad de ese túnel es gran impedimento para lograr una mayor autonomía en la ciudad y un menor aislamiento. Una de las crecientes amenazas a la seguridad percibida por los mayores es la presencia sin control de bicicletas en las aceras, tal como demuestran STAHL & al (2008). En dicho artículo se muestran datos procedentes de una encuesta postal a 338 mayores de una ciudad de tamaño medio en Suecia, donde la segunda barrera ambiental y factor de riesgo detectado en el espacio público resulta ser la presencia y comportamiento de los ciclistas en aceras y espacios compartidos, sólo precedido por los riesgos derivados de la nieve y el hielo en invierno. Como señalan MONTES & KISTERS (2010: 148):

«... el nuevo régimen de coexistencia específica entre peatón y bicicleta que, a diferencia de la coexistencia entre peatón y vehículo motorizado, resulta más sutil en su regulación, puesto que por sus características la bicicleta parece más compatible con el peatón que el vehículo a motor, y se tiende erróneamente a asimilar el tráfico ciclista al tráfico peatonal».

Pero esta asimilación se está realizando en buena medida a costa de los peatones al obligar a una coexistencia en las aceras que incide negativamente sobre las personas con mayor fragilidad y miedo ante las caídas, provocando en algunos casos su retraimiento en el domicilio.

5. Conclusiones

La normativa española en el campo de la accesibilidad en los espacios públicos urbanizados ha sufrido importantes cambios desde sus orígenes en los años 80, habiéndose adaptado a unas exigencias técnicas cada vez mayores para garantizar la no discriminación de ningún colectivo desde una perspectiva de «accesibilidad universal». El modelo resultante persigue garantizar el acceso y la libre circulación de las personas en el medio social y comunitario en el que se desenvuelve su vida cotidiana y, de manera especial, a aquellas que por razones diversas presentan algún tipo de limitación.

La existencia de un itinerario peatonal utilizable por toda la población podría ser el principal elemento estructurador de esa movilidad «para todos» en las ciudades, y por ello cuenta con un desarrollo minucioso en la normativa más reciente. Para que sus objetivos sean efectivos se requiere garantizar su conocimiento y preservación por parte de los distintos agentes que intervienen diseñando, modificando o alterando —incluso temporalmente— las condiciones de movilidad en el espacio público.

La «cadena de accesibilidad» o cadena de movilidad accesible requiere la continuidad de todos los eslabones para poder garantizar el éxito en el desplazamiento. Esta continuidad, que es la base del concepto de *itinerario peatonal accesible* requiere que se coordinen las normas que regulan las condiciones de accesibilidad, movilidad y tráfico dentro del espacio público urbanizado. Cualquier norma sectorial debería contemplar íntegramente esa continuidad accesible como uno de los parámetros imprescindibles para la jerarquización de la movilidad en el espacio urbano.

La voluntad de convivencia entre modos de transporte en el espacio urbano se manifiesta también en las últimas tendencias sobre diseño de los espacios públicos de coexistencia entre peatones y vehículos (*shared spaces*), donde lo que prima es el consenso y respeto mutuo entre los distintos ocupantes de la vía, ya vayan caminando, en bicicleta, coche o autobús, pues no existe una prioridad explícita en el uso de la calzada.

Un segundo gran apartado para analizar las repercusiones de la mejora de accesibilidad en el espacio público se relaciona con la seguridad de uso. Íntimamente ligada con los aspectos funcionales, pero analizada aquí desde sus efectos sanitarios y sociales vinculados con la reducción de accidentes entre la población más

frágil, la mejora en la seguridad de circulación constituye un beneficio directo de la mejora de accesibilidad. Nos hemos referido al factor de resguardo que el IPA plantea respecto a vehículos, motorizados o no, y otros elementos que lo pueden invadir, tales como materiales de obras, mobiliario urbano mal situado, vegetación descontrolada, etc. Pero son también importantes los factores internos del propio itinerario, sus características de diseño. Para comprobar las vinculaciones existentes entre accesibilidad, calidad de uso y seguridad, se han analizado las consecuencias en tres ámbitos concretos: los pasos de peatones, el tiempo de paso con semáforo y la calidad de la pavimentación.

La existencia de itinerarios peatonales accesibles a lo largo de las áreas de uso peatonal, permitiría ofrecer unas condiciones óptimas para la movilidad peatonal de las personas con limitación funcional y el resto de peatones, por su integridad, continuidad y seguridad. Su pro-

gresiva implantación podría ir paralela con una mayor investigación de las soluciones de reorganización vial aplicables en los puntos de superposición y coexistencia de las necesidades de estancia y movilidad, así como con la voluntad de fomentar la convivencia y variedad de usos en los espacios públicos desde la atención a las distintas necesidades y diversidad de los usuarios.

El fortalecimiento de los mecanismos de inspección, control y sanción para que la normativa vigente se respete y se cumpla es una asignatura pendiente en la promoción de la accesibilidad. No cabe duda de que disponer de un buen instrumental técnico de aplicación y seguimiento resulta tan necesario como fomentar una mayor comprensión y conocimiento. Todo ello debe colaborar para que la accesibilidad para todos ocupe siempre un lugar importante entre los requisitos previos de diseño y reforma del espacio público.

6. Bibliografía

- ALONSO LÓPEZ, F. (1999): *Los beneficios de renunciar a las barreras. Análisis económico de la demanda de accesibilidad arquitectónica en las viviendas*. Colección Estudios e Informes. IMSERSO, Madrid.
- (coord.) (2003): *Libro Verde: la Accesibilidad en España*. IMSERSO, Madrid.
- & E. PIRES DE SOUZA (2010): «La normativa autonómica de accesibilidad en los espacios públicos urbanizados», en F. ALONSO LÓPEZ (coord.), *Accesibilidad en los espacios públicos urbanizados*. Ministerio de Vivienda, Madrid.
- AMBROSE, I. (2001): *Accessibility legislation in Europe*. Toegankelijkheidsbureau and Living Research and Development. Status report. Hasselt.
- AMOSUN, S. & T. BURGESS & L. GROENEVELDT & T. HOGSON (2007): «Are elderly pedestrians allowed enough time at pedestrian crossings in Cape Town, South Africa?», *Physiotherapy Theory and Practice*, 23 (6): 325-332.
- AVINERI, E. & D. SHINAR & Y. SUSILO (2012): «Pedestrians behaviour in cross walks: the effects of fear of falling and age», *Accident Analysis & Prevention*, 44 (1): 30-34.
- BORST, H. C. & M. E. MIEDEMA HENK & I. DE VRIES SANNEI & M. A. GRAHAM JAMIE & E. F. VAN DONGEN JEF (2008): «Relationships between street characteristics and perceived attractiveness for walking reported by elderly people», *Journal of Environmental Psychology*, 28: 353-361.
- CALLE CEBRECO, M. & E. PIRES DE SOUZA & R. REYES TORRES & A. M. VIEITEZ VIVAS (2010): «El itinerario peatonal accesible: columna vertebral y garantía de continuidad en la accesibilidad de los espacios públicos urbanizados», en F. ALONSO LÓPEZ (coord.), *Accesibilidad en los espacios públicos urbanizados*. Ministerio de Vivienda, Madrid.
- CARRENO, M. & S. G. STRADLING (2007): «Which aspects of walking areas are most important for elderly and mobility-impaired pedestrians?», en *11th International Conference on mobility and transport for elderly and disabled persons* (Transed). Montreal, Canadá.
- DE LA CRUZ MERA, A. (2010): «El documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados: el contexto normativo de la accesibilidad en España», en F. ALONSO LÓPEZ (coord.), *Accesibilidad en los espacios públicos urbanizados*. Ministerio de Vivienda, Madrid.
- FEYPELL, V. & E. PAPADIMITRIOU & M. A. GRANIÉ (2010): «Pedestrian safety data». *Cost 358. pedestrian's quality needs*. En <http://www.walkeurope.org/uploads>. Consultado en diciembre de 2011.
- FISCHER, D. & R. RISSE & K. AUSSERER (2004): «Thesenpapier zur Förderung des Fußgängerverkehrs», *Psychologische und sozialwissenschaftliche Überlegungen zum Thema Gehen, im Auftrag der MA18*. Stadtentwicklung und Stadtplanung. FACTUM, Wien.
- FÖBKER, S. & R. GROT (2006): «Everyday mobility of elderly people in different urban settings: the example of the city of Bonn, Germany», *Urban Studies*, 43: 99.
- FUNDACIÓN EROSKI (2002): «Valencia es la gran ciudad con mas semaforos por habitante de España: los peatones valencianos deben cruzar las calles mas rapido que los barceloneses» (diario electrónico). *Consumer Eroski*, 21 de abril. Disponible en: http://www.consumer.es/web/es/economia_domestica/2002/04/21/42038.php. Consultado 17/04/2012.

- FUNDACIÓN MAPFRE (2011): *Estudio de la accidentalidad de las personas mayores fuera del hogar*. Instituto de Prevención, Salud y Medio Ambiente, Madrid.
- GEHL, J. (2004): *Towards a fine city for people. Public Spaces and Public Life. London 2004*. Gehl Architects, Copenhagen.
- GEHL, J. (1980): *Life between buildings*. Traductor: Jo Koch. Van Nostrand Reinhold, Nueva York (edición de 1987).
- GLEESON, B. (2001): «Disability and the open city», *Urban Studies*, 38: 251.
- GREATER LONDON AUTHORITY (2003): *Accessible London: Achieving an inclusive environment. The London Plan (Spatial Development Strategy for Greater London): Draft Supplementary Planning Guidance*. Greater London Authority, Londres.
- HEINRICH S. & K. RAPP & U. RISSMANN & C. BECKER & H. KÖNIG (2010): «Cost of falls in old age: a systematic review», *Osteoporosis International*, 21: 891-902. Springer.
- HARDING, E. (2007): «Towards Lifetime Neighbourhoods: Designing sustainable communities for all», *Communities and Local Government*. Eland's House, Londres.
- HILLIER, B. (2009): «Spatial sustainability in cities. Organic patterns and sustainable forms», *Proceedings of the 7th international Spatial Syntax Symposium*. Stockholm: kth.
- KORMER, C. & D. SMOLKA (2009): «Injuries to vulnerable road users including falls in the EU: a data report», Appolo project kfv, Viena.
- LAPLANTE J. & T. P. KAESER (2007): «A history of pedestrian signal walking speed assumptions», *3rd Urban Street Symposium*, junio 24-27, Seattle, Washington.
- LARSSON (2009): «Traffic safety problems for pedestrians- injuries according to police reports and health services», *VTI Report*, in Swedish.
- MARSHALL, S. (2005): *Streets and patterns*. Spon Press, Londres.
- MICHAEL, Y. L. & M. K. GREEN & S. A. FARQUHAR (2006): «Neighbourhood design and active ageing», *Health & Place*, 12: 734-740. Elsevier.
- MONTES, M. & C. KIRSTERS (2010): «Peatones y vehículos, una coexistencia necesaria. accesibilidad y modalidades de coexistencia de peatones y vehículos», en F. ALONSO LÓPEZ (coord.), *Accesibilidad en los espacios públicos urbanizados*. Ministerio de Vivienda, Madrid.
- MONTUFAR, J. & J. ARANGO & M. PORTER & S. NAKAGAWA (2007): «Pedestrians's normal walking speed and speed when crossing a street», *Journal of the Transportation Research Board*, 2002: 90-97.
- NAGEL, C. & N. E. CARLSON & M. BOSWORTH & Y. L. MICHAEL (2008): «The relation between neighborhood built environment and walking activity among older adults», *American Journal of Epidemiology*, 168 (4): 461-468.
- NZ TRANSPORT AGENCY (2009): *Pedestrian planning and design guide*. New Zealand Government, Wellington, Nueva Zelanda.
- RACE (2007): *Informe sobre comportamientos peatonales en España*. Manuscrito, Madrid.
- ROMERO ORTUÑO, R. (2010): «La regulación de los semáforos peatonales en España: ¿tienen las personas mayores tiempo suficiente para cruzar?», *Revista española de geriatría y gerontología*, 10.1016/j.regg.2010.04.002.
- & L. COGAN & C. L. CUNNINGHAM & R. A. KENNY (2010): «Do older pedestrians have enough time to cross roads in Dublin? A critique of the traffic management guidelines based on clinical research findings», *Age and ageing*, 39: 80-86.
- ROSSO, A. L. & A. H. AUCHINCLOSS & Y. L. MICHAEL (2011): «The urban built environment and mobility in older adults: a comprehensive review», *Journal of aging research*, 21.
- SALA, E. & F. ALONSO (2006): *La accesibilidad universal en los municipios: guía para una política integral de promoción y gestión*. IMSERSO, Madrid.
- STAHL, A. & M. BERNTMANT (2007): «Falls in the outdoor environment among older persons –a tool to predict accessibility?», *Proceedings of the 11th international conference on mobility and transport for elderly and disabled persons*. Transed, Montreal.
- STAHL, A. & G. CARLSSON & P. HOVBRANDT & S. IWARSSON (2008): «Let's go for a walk!": identification and prioritization of accessibility and safety measures involving elderly people in a residential area», *European Journal of Ageing*, 5: 265-273. Springer.
- SUGIYAMA & T. THOMPSON (2007): «Outdoor environments, activity and the well-being of older people: conceptualizing environmental support», *Environment and planning*, 39 (8): 1943-1960.
- TAKANO, T. & K. NAKAMURA & M. WATANABE (2002): «Urban residential environments and senior citizens longevity in megacity areas: the importance of walkable green spaces», *Journal of epidemiology and community health*, 56: 913-918.
- VÍA LIBRE, FUNDOSA ACCESIBILIDAD, S. A. & TECHNO-SITE, S. A. (2011): *Observatorio de la Accesibilidad Universal en los Municipios de España*. Fundación ONCE, Madrid.
- WENNBERG, H. & C. HYDE & A. STAHL (2010): «Barrier-free outdoor environments: older peoples' perceptions before and after implementation of legislative directives», *Transport policy*, 17 (2010): 464-474.
- WHITENECK, G. & C. L. HARRISON-FELIX & D. MELICK & C. A. BROOKS & S. B. CHARLIFUE & K. GERHART (2004): «Quantifying environmental factors: a measure of physical, attitudinal, service, productivity, and policy barriers», *Arch physical med. and rehabilitation*, 85: 1324-1335, august.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO) (2007): *Global age-friendly cities: a guide*. World Health Organization Press, Ginebra.
- (2009): *Urban planning, environment and health. From evidence to policy action*. WHO regional office for Europe.
- WUNSCH, D. & G. HAINDL & K. AUSSERER (2007): «Gehen in der donaustadt. Was das gehen attraktiv macht und was es erschwert: kommunikation mit bürgerinnen und bürgern in ausgewählten gebieten des XXII. Wiener Gemeindebezirks», im *auftrag der ma 18 stadtentwicklung und stadtplanung*, Wien.

Estrategias de recualificación e innovación en las metrópolis ibéricas: una revisión en tiempo de crisis

Lorenzo LÓPEZ TRIGAL

Catedrático emérito de Geografía Humana de la Universidad de León

RESUMEN: Se revisan las estrategias de recualificación e innovación adoptadas en los últimos años en las aglomeraciones y conurbaciones mayores de quinientos mil habitantes en España y Portugal a partir de la documentación contenida en planes estratégicos, planes urbanísticos y territoriales, informes y publicaciones sobre cuestiones siguientes: delimitación del área metropolitana, el modelo territorial y urbano, el escenario de gestión de las administraciones, los proyectos en marcha de grandes infraestructuras y equipamientos, las redes de cooperación y la competitividad interurbana. Con estas premisas se estudian diecisiete áreas metropolitanas españolas y dos portuguesas, analizando en cada caso la caracterización territorial y urbana, el planeamiento, la ubicación en la red de ciudades, los registros significativos de nuevos equipamientos e infraestructuras, cuando no el fracaso o ralentización de estas operaciones obstaculizadas por el mal gobierno o la crisis económica y financiera que afecta en la actualidad a los proyectos y estrategias de las metrópolis ibéricas.

DESCRIPTORES: Estrategia urbana. Recualificación urbana. Innovación urbana. Metrópolis ibéricas. Sistema urbano.

1. Introducción, metodología e información previa

El análisis de las estrategias relacionadas con el binomio *recualificación* (*regeneración*) e *innovación* en las metrópolis, adoptadas en el contexto de la planificación estratégica y el marketing urbano y territorial, puede mostrar las diferentes vías de dinamiza-

ción y de respuesta a los desafíos de la nueva economía urbana que aparecen en los últimos años ligadas a los sistemas de conocimiento y a las tecnologías de información y comunicación acompañadas de las prácticas del planeamiento urbano y de mercadotecnia, en particular, de la política de fomento de eventos, criticados también como instrumentos poco ajustados a las necesidades reales de la ciu-

Recibido: 28.06.2012; Revisado: 10.10.2012
e-mail: l.trigal@unileon.es

El autor agradece a los revisores anónimos de esta revista sus comentarios para la mejora del primer borrador presentado.

dad y de los ciudadanos. De ahí que las dinámicas urbanas se sitúan entre las políticas de crecimiento urbano y los proyectos de recualificación, a menudo a impulso de determinados eventos y manifestaciones emblemáticas, que pueden traer consigo efectos positivos (generadores de empleo, movilizados de inversiones, impulso del mercado inmobiliario, de infraestructuras y del turismo y sobre todo catalizador de cambios urbanos), pero también riesgos y efectos negativos para el territorio de la ciudad y su imagen e identidad.

En este sentido, los planteamientos de toda *ciudad innovadora* (ACS, 2002) y las políticas conducentes a recualificar o animar las ciudades tratan a la vez de impulsar el tejido productivo y la consecución de una *imagen urbana* (GIL, 2002), por lo que se acompañan de la puesta a punto de un *hub* físico de infraestructuras en red y a menudo de medidas y acciones, no tanto para el ciudadano residente «de a pie» sino más bien para el visitante, tratando de servir de escaparate de la ciudad en su espacio de entrada (paseo marítimo, calzadas de acceso) o en su centro urbano con una carga simbólica e infraestructuras de comunicación (estaciones y terminales de transportes), donde se cuida especialmente la imagen externa de la ciudad, es decir, lo que a menudo termina traduciéndose en «poco pan y mucho circo» (OLMO, 2004). Esto es, la insistencia en el *fachadismo* (RICHARDS, 1994), tipo de política superficial que no se aproxima a los problemas planteados de raíz y se limita a una política de preservación de fachada, aplazándose así las soluciones a viejos problemas urbanísticos o arquitectónicos del interior de manzanas y edificios como del conjunto de la ciudad y de sus barrios y la demanda de servicios de apoyo a los ciudadanos.

En este caso, la literatura que a este propósito ha venido aproximándose a las ciudades y metrópolis ibéricas es ya notable por el número de aportaciones y de casos de estudio que abordan en España y/o Portugal, por ejemplo, temas tales como la gobernanza metropolitana (DE MIGUEL, 2008; LÓPEZ, 2008), los proyectos y los efectos de las grandes intervenciones urbanísticas en el modelo urbano y la obsesión por la imagen de la ciudad y la modernidad en las metrópolis (MONCLÚS, 2006) o las consecuencias habidas en el proceso de urbanización y reconfiguración de las ciudades (HERBERT, 2010).

Otra cuestión previa a tener en cuenta es el ámbito espacial de referencia de lo que habitualmente se entiende como *sistema urbano ibérico* que abarca, además de los sistemas nacionales de España y Portugal (territorio pe-

ninsular y archipiélagos), el sistema urbano de las áreas *interfaces* de las ciudades del Sur de Francia (Bayona-Biarritz, conectada a San Sebastián e Irún, y Perpiñán a Figueras y Gerona) así como del Norte de Marruecos (Tánger y Tetuán, en relación con la ciudad de Ceuta, y Nador con Melilla). Este marco geográfico abarca, pues, los sistemas urbanos español —incluyendo los enclaves exteriores de Andorra y Gibraltar— y portugués, más el espacio de borde de los sistemas nacionales vecinos, francés y marroquí, con lo cual se trata de integrar en su más amplia extensión la Región del Suroeste de Europa y su contacto con el Noroeste de África. En realidad, nos referimos a un espacio supranacional que se ignora —cuando no se olvida conscientemente— en los estudios urbanos de la región, pero que ha de incluirse debido al incremento de flujos e interrelación entre las ciudades y territorios de vecindad, los avances de la integración europea y de la cooperación transnacional y los efectos del proceso de globalización a través de las metrópolis y ciudades medias, en lo que podría denominarse «espacio-puente» entre los continentes europeo y africano aunque de un desarrollo urbano y territorial, económico y social, bien desigual.

En este contexto, la metodología seguida aquí revisa los rasgos de recualificación e innovación en las aglomeraciones y conurbaciones mayores de 500.000 habitantes, a partir, en primer término, de la documentación contenida en planes estratégicos, planes urbanísticos y territoriales y bibliografía que sólo aquí anotamos y referenciamos de manera sucinta, y, en segundo término, la información contrastada por medio de entrevistas directas con gestores y expertos locales y regionales, llevadas a cabo entre 2005 y 2012, siendo señalados a continuación los interlocutores e informadores y su cargo o profesión en el momento que fueron entrevistados en cada ciudad.

Cada una de estas entrevistas partía de un guión previo que hacía referencia, al menos, a las cuestiones siguientes:

1. delimitación del área urbana o metropolitana,
2. el modelo territorial y urbano,
3. el escenario de gestión de las administraciones,
4. los proyectos en marcha de grandes infraestructuras y equipamientos,
5. las redes de cooperación y la competitividad interurbana.

Esta labor fue realizada en visitas y consultas en todas las metrópolis analizadas y ampliada,

a la vez, a buena parte de las ciudades medias de España y Portugal, Sur de Francia y Norte de Marruecos, en un trabajo de campo que ha permitido una aproximación directa a los múltiples cambios habidos en materia de proyectos regeneradores e innovadores que afectan en diferente medida a las dinámicas urbanas y metropolitanas y cuya revisión abarca el objetivo principal del presente artículo.

Esta metodología se complementa con la consulta de los documentos de Planes Urbanísticos y Territoriales correspondientes así como los documentos no normativos que son especialmente los Planes Estratégicos, concebidos paralelamente en un proceso previo de concertación o partenariado público-privado. Abordamos también el estudio de la caracterización y posicionamiento relativo de las mayores ciudades y metrópolis, a partir de documentación y bibliografía que cuenta mayoritariamente con análisis realizados años atrás por separado en cada sistema nacional, tal como *Atlas das cidades de Portugal* (INE, 2002), *Atlas Estadístico de las Áreas urbanas en España* (España. MINISTERIO DE VIVIENDA, 2007) e *Información estadística de las ciudades españolas*, 2010

(España. MINISTERIO DE FOMENTO, 2011), además de diferentes estudios integrados en el esquema europeo o ibérico elaborados también a instancias de las instituciones europeas y nacionales así como diferentes análisis de escala regional y local, que sería prolijo citar aquí, y particularmente los elaborados a instancias de las instituciones europeas en el marco del «Estudio Prospectivo del Sistema Urbano del Suroeste Europeo (INTERREG IIC)» o nacional (para Portugal el *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*, 2006), acompañado de sendos trabajos en cada país, para España (ROCA, 2001 y 2012), y para Portugal (SÁ, 1997-2003), así como contribuciones recientes de investigadores de uno y otro país sobre las tendencias de las dinámicas y políticas metropolitanas, atendiendo a monografías publicadas sobre España (BORJA, 2004; CARAVACA, 2009; NELLO, 2001), y sobre Portugal (PORTAS, 2003; SÁ, 2004; MEDEIROS, 2005-2006).

Con estas premisas se ha optado por revisar las diecinueve áreas metropolitanas españolas y portuguesas resultantes con más de quinientos mil habitantes (ver FIG. 1), teniendo en

Fig. 1/ Áreas Metropolitanas de España y Portugal, ordenadas por población

Ranking	Área metropolitana	Número de municipios	Población (miles)	% población municipio(s) central(es)
1	Madrid	52	6.028	54,2
2	Barcelona	165	5.014	32,2
3	Lisboa	18	2.718	20,1
4	Valencia	47	1.629	49,6
5	Porto	9	1.287	18,4
6	Sevilla	24	1.286	54,7
7	Málaga-Costa del Sol	11	1.026	57,4
8	Bilbao	35	910	38,7
9	Asturias central	18	836	33,1/26,9/10,0
10	Alicante-Elche	9	773	42,6/29,7
11	Bahía de Cádiz-Jerez	10	765	27,0/16,0
12	Zaragoza	15	744	90,7
13	Murcia	10	641	68,7
14	Vigo-Pontevedra	14	586	50,6/14,0
15	Santa Cruz de Tenerife-La Laguna	10	563	39,4/26,4
16	La Coruña-Ferrol	15	546	45,0/13,3
17	Palma de Mallorca	8	545	74,1
18	Las Palmas de Gran Canaria	4	540	70,9
19	Granada	30	511	46,7

Fuente: Elaboración propia a partir del *Atlas Digital de las Áreas Urbanas en España*, MINISTERIO DE FOMENTO (datos de 2010): <http://siu.vivienda.es/portal/index>, e INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE PORTUGAL (datos Censo de 2011): <http://www.ine.pt>.

cuenta que en el caso de España, donde no existe en la práctica la figura administrativa metropolitana, esto ha motivado cierta investigación sobre el interés de su reconocimiento y demarcación (entre otros, BLANCO, 2004, a partir del análisis de gradientes de densidad de población), mientras que en Portugal se dispone recientemente de una reglamentación y funcionamiento de la gran área metropolitana.

En el presente estudio nos atendremos a un reajuste de su delimitación geográfica, a partir de la fuente de información del *Atlas Digital de las Áreas Urbanas en España* (s.f.), e incorporando alguna área urbana y municipio dependientes de ellas en los casos de ciertas metrópolis: Valencia (se suma a la misma el área de Sagunto), Málaga (el área de Vélez-Málaga), Tenerife (el Valle de La Orotava), Alicante-Elche (municipios de El Campello, Aspe, Crevillente), Bahía de Cádiz-Jerez (municipios de Sanlúcar, Chipiona, Rota y Conil), y La Coruña (el área de Ferrol), con lo cual se incrementa el número de metrópolis con este umbral, como resultado de la acentuación del proceso de metropolización y litoralización, del movi-

miento de concentración de población en las áreas urbanas y las áreas litorales españolas (Rías Bajas, Costa del Sol, Costa Brava, Costa Blanca, Mallorca, Gran Canaria y Tenerife) y portuguesas (en las grandes áreas metropolitanas de Lisboa y Porto, delimitadas administrativamente por Leyes de 1991 y 2003, y en menor medida en la región del Algarve).

Por su lado, la ciudad y aglomeración de **Tánger** ha mantenido un fuerte ritmo de crecimiento demográfico, alcanzando en 2010 unos 700.000 habitantes, que la colocaría en el puesto 13 del ranking de la FIG. 1, así como un proceso de reconfiguración metropolitana liderado por la Agencia urbana y el Reino de Marruecos, mediante grandes operaciones de accesos e infraestructuras de comunicación, urbanizaciones, actividades industriales y el nuevo puerto Tánger-Med, que la potencia como centro regional de primer orden.

Por otro lado, la especialización funcional de las metrópolis y ciudades medias más destacadas se puede clasificar, según datos del año 2010 (ver FIG. 2), del modo siguiente:

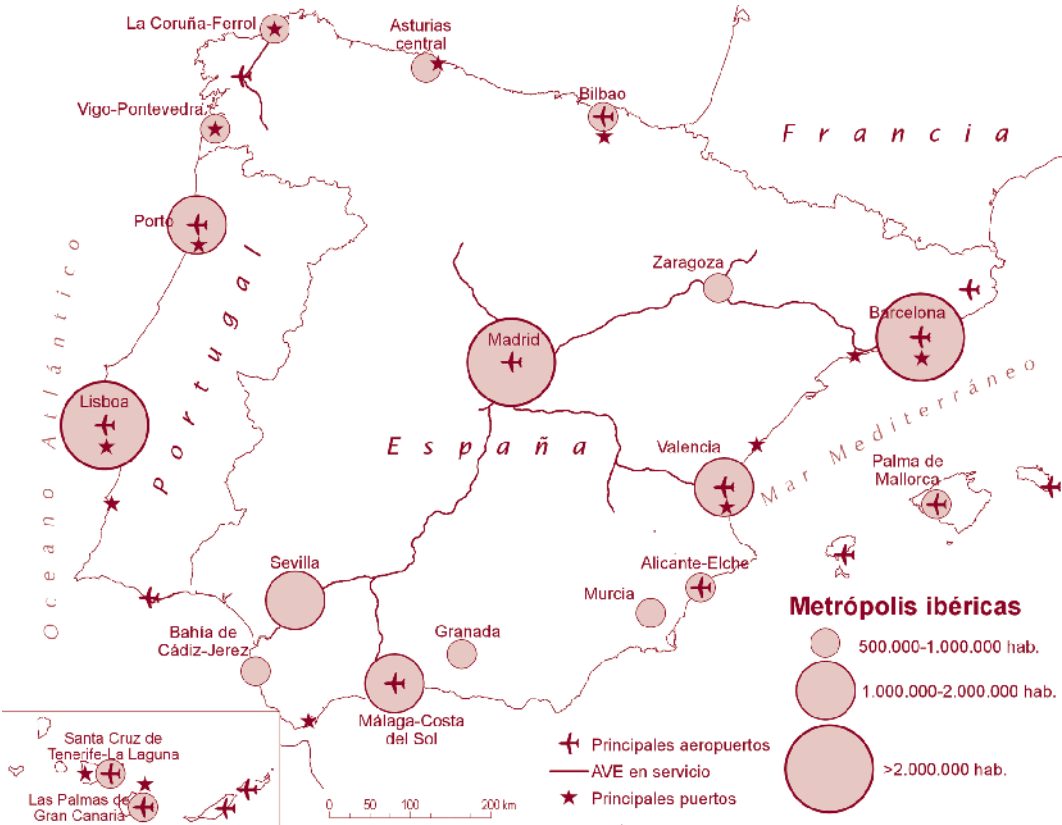


FIG. 2/

- *Ciudades portuarias*, por tráficos en Tm.: Algeciras, Valencia, Barcelona, Bilbao, Tarragona, Sines, Las Palmas, Huelva, Porto-Leixões, Gijón, Santa Cruz de Tenerife, Lisboa, La Coruña, Castellón.
- *Ciudades aeroportuarias*, algunas de ellas más bien centros insulares y turísticos, y con más de dos millones de viajeros: Madrid, Barcelona, Palma de Mallorca, Lisboa, Málaga, Tenerife (2 aeropuertos), Gran Canaria, Alicante, Faro, Porto, Ibiza, Lanzarote, Valencia, Gerona, Fuerteventura, Bilbao, Menorca, Funchal, Santiago de Compostela.
- *Ciudades-nodos logísticos*; Madrid, Barcelona, Zaragoza, Valencia, Lisboa y Porto.
- *Ciudades feriales internacionales*: Madrid, Barcelona, Porto, Valencia, Lisboa, Bilbao, Zaragoza.
- *Ciudades de congresos internacionales*: Madrid, Barcelona, Lisboa, Sevilla, Málaga, Valencia, Porto.
- *Ciudades universitarias*, ordenadas por un mayor número de estudiantes: Madrid, Barcelona, Lisboa, Valencia, Sevilla, Porto, Granada, Málaga, Bilbao, Zaragoza, Santiago de Compostela, Salamanca, Valladolid, Coimbra.

Con estos presupuestos se analizará a continuación en cada área metropolitana nacional, regional o subregional, la caracterización territorial y urbana, el planeamiento, la ubicación en la red de ciudades, los registros significativos de nuevos equipamientos e infraestructuras, así como el fracaso o ralentización de estas operaciones obstaculizadas por el mal gobierno o la crisis económica y financiera (en especial, la deuda contraída) que afecta en la actualidad, directa y negativamente, a los proyectos y estrategias de las metrópolis y ciudades ibéricas. De ahí la oportunidad del estudio, enfocado en el sentido de «una revisión en tiempo de crisis».

2. Las metrópolis nacionales

Dos de las tres mayores urbes de la península Ibérica, en el caso de Lisboa y Madrid, han sido potenciadas como capitales nacionales desde mediados del siglo XIII y el inicio del siglo XVII, respectivamente, hecho que aporta una mayor centralidad y ventajas de accesibilidad a lo largo del tiempo a ambas ciudades, enclavadas en la fachada atlántica y en el centro de las regiones interiores, mientras que Barcelona ha sido la ciudad más destacada de la fachada mediterránea, contribuyendo así a

la articulación del territorio peninsular. De otro lado, las tres urbes tienen una superficie casi similar a la escala de región metropolitana (Lisboa, 2.569 km² incorporando su área metropolitana y la península de Setúbal, Madrid, 2.888 km² en 52 municipios de su área metropolitana y Barcelona 3.286 km² con 165 municipios), aunque Lisboa y Barcelona disponen de un área de influencia de menor extensión y población que Madrid, que encabeza el ranking del sistema urbano y se posiciona cercana al rango de las ciudades globales. Las tres ciudades han concentrado en los últimos años los mayores flujos de inmigración extranjera así como las principales inversiones de infraestructuras, lo que ha producido el crecimiento de la mancha urbanizada y una mayor demanda de ordenación y gestión supralocal de los territorios de su entorno.

En primera posición de los sistemas territoriales español e ibérico destaca **Madrid** (interlocutores: M. VALENZUELA, Universidad Autónoma, M. Á. TROITIÑO, Universidad Complutense, A. LEBOREIRO, arquitecto de la Comunidad Autónoma de Madrid), distinguiendo en ella el municipio capital de 3.273.000 habitantes y el área metropolitana, poblada por unos seis millones de habitantes, con un crecimiento demográfico rápido y con una dinámica metropolitana caracterizada también por un extraordinario crecimiento físico y de actividades que la convierten en la más destacada metrópoli ibérica a la vez que en «ciudad global emergente», bien posicionada y conectada como puente euroamericano y nodo de comunicaciones, primer centro de empresas innovadoras y de índice de penetración en la nueva economía, como resultado de ser sede principal de la banca, de instituciones administrativas y grandes empresas, esto es, una *megacity* en el Suroeste de Europa (MORALES & MARÍAS, 2005). En el último tiempo discurren en ella importantes operaciones de transformación de amplias áreas, a partir del Plan General de Ordenación Urbana de 1983, en el sector inmobiliario (reforma del corredor ferroviario, nuevos ensanches residenciales y recuperación de áreas degradadas), los sistemas generales de infraestructuras (Atocha, el metropolitano o el soterramiento del cinturón M-30 del Manzanares) y el transporte colectivo, así como las dotaciones de cultura y los servicios avanzados. Sin embargo, no se caracteriza Madrid por apoyarse en un modelo metropolitano estratégico, salvo algún documento de ámbito regional que trata de controlar los nuevos desarrollos y ejes de crecimiento («Plan Regional de Estrategia Territorial», 1993, «Prospectiva 2015»), ni haber disfrutado de macroeventos,

aunque es ciudad aspirante a sede de Juegos Olímpicos. Madrid es sobre todo ciudad atractiva e innovadora en los campos de la cultura y el arte (concentración museística del Paseo del Prado), de los negocios (en Azca y el nuevo espacio al Norte del paseo de la Castellana), de exposiciones y congresos (más de 50 ferias internacionales anuales), de la logística y el transporte (favorecido por ser centro radial de carreteras y ferrocarriles y la nueva terminal del aeropuerto de Barajas), del ocio y el deporte, pero también en actividades de la nueva economía (parques empresariales e industriales de innovación + conocimiento) como consecuencia del «efecto sede» de grandes empresas que potencia y atrae la innovación. Las fortalezas de Madrid se encuentran, pues, en el transporte, las actividades económicas y dotaciones de universidades y centros de investigación en campos innovadores y creativos. De otro lado, la situación actual refleja un alto grado de endeudamiento financiero del municipio de Madrid y la región madrileña sufre los efectos destructivos de empleo y desarrollo por el declive inmobiliario de los últimos años. Como opciones en la red de ciudades, Madrid se posiciona en varios frentes a la vez: como capital europea y española, con una nueva accesibilidad por la alta velocidad ferroviaria (AVE) que le permite apoyarse en tres metrópolis complementarias —Valencia, Valladolid y Zaragoza— a una distancia de 180 a 350 kilómetros; respecto de ciudades-puerta en dependencia con Madrid —Guadalajara, Toledo, Talavera, Segovia, Ávila— a una distancia de 55 a 100 kilómetros y con las que forma en realidad una *región urbana*; y respecto de las ciudades dormitorio ubicadas en los corredores del área metropolitana, aunque sin una coordinación supramunicipal de la gestión, no disponiendo de un modelo propio de crecimiento y centralidad las localidades urbanas periféricas más destacadas salvo Alcalá de Henares.

Barcelona (interlocutores: J. ESTEBAN, director programa Plan territorial, M. BURNS & J. ROCA CLADERA, Universidad Politécnica), capital a la vez regional y centro de la primera área industrial española, presenta un municipio reducido de 1.619.000 habitantes, siendo el conjunto urbano más denso entre las metrópolis españolas y una Región metropolitana con una población de cinco millones de habitantes. La ciudad, en primer término, ha sido uno de los principales ejemplos de regeneración urbana, de infraestructura viaria, así como de creación de dotaciones y equipamientos a escala internacional a partir de múltiples planes y proyectos urbanísticos desde los años 1980 y foco de las dinámicas territoriales y urbanas de la re-

gión metropolitana (MIRALLES & TULLA, 2012). En segundo término, ha sido pionera en Europa en cuanto al planeamiento estratégico y la proyección de competitividad urbana, coincidiendo con los preparativos de la Olimpiada de 1992, lo que ha cambiado la imagen de esta ciudad y ha generado una mayor atraktividad como destino turístico pues «las transformaciones urbanísticas y el éxito de los Juegos Olímpicos pusieron a Barcelona en el mapa del mundo, y su *modus operandi* se ha propagado bajo un nombre que lo intenta sintetizar: el *modelo Barcelona*» (ACEBILLO, en MARAGALL, 1999: 229), sin embargo, los límites del modelo Barcelona aparecen en varios niveles como refrenda de manera detallada CAPEL (2005). Una novedad importante en el planeamiento ha sido la aprobación en 2010 del «Plan Territorial Metropolitano de Barcelona», primero de este tipo en España (NELLO, 2012), instrumento que puede fomentar, ante las dificultades anteriores de coordinación territorial, la coherencia en el terreno de los planes locales, comarcales y metropolitanos. También, Barcelona es ciudad bien posicionada en el ranking de eurociudades así como en cuanto a los eventos y los proyectos estratégicos con voluntad innovadora. En esta línea se encuentran planes estratégicos de tipo proactivo para posicionar la urbe en la economía del conocimiento, una movilidad más sostenible basada en la intermodalidad, nuevas infraestructuras viarias y portuarias y el despliegue de acciones en la integración ferroviaria de alta velocidad y la nueva terminal aeroportuaria, la rehabilitación de amplios sectores urbanos y la plataforma logística del delta del Llobregat. En su periferia Norte destaca el área del Vallés, con núcleos destacados en la innovación como Sabadell («EixMacià») o Sant Cugat («ESADE-Creapolis») o campus de la creatividad en formación y en laboratorios), así como otras ciudades medias de dinámica industrial y con ciertos proyectos innovadores (parques tecnológicos, campus universitarios politécnicos) en el caso de Tarrasa, Granollers o Mataró. Barcelona lidera un modelo de «ciudad de ciudades», en un posicionamiento ventajoso como nodo principal en el sistema urbano de la propia región de Cataluña (Lérida, Gerona, Tarragona-Reus) y de fuera de ella, conectando con la Cataluña Norte francesa (Perpiñán) y las ciudades del Arco Mediterráneo, en especial en el tramo litoral de Montpellier a Valencia. En la actualidad, la ciudad de Barcelona se encuentra afectada también por elevada deuda municipal, así como por problemas de desarrollo de los proyectos previstos para esta década, tal como la conexión del tren de alta velocidad con Francia y el corredor Mediterráneo.

La ciudad de **Lisboa** (interlocutores: M. PEREIRA, Universidade Nova de Lisboa, J. GASPAR, Universidade de Lisboa), capital nacional y de la región del Vale do Tejo, con un municipio de extensión limitada y poblado por 547.000 habitantes, representa la quinta parte de la población de la Región Metropolitana que se extiende en las orillas de los estuarios del Tejo y Sado. El municipio capitalino mantiene desde 1990 un débil crecimiento de población frente a la suburbanización de su espacio metropolitano que carecía hasta ahora de grandes equipamientos e infraestructuras, de ahí la estrategia de «recentrar el área metropolitana y policentrar la región». Dispone de Plan Estratégico desde 1992, en coordinación con el Plan Estratégico de Ordenación del Territorio de la Región y los diversos Planes Estratégicos de intervención sectorial como el de Valorización del patrimonio. El Plan Urbanístico de 1992 pretendía ya recuperar atrasos a través de obras de infraestructuras básicas, regenerar espacios problemáticos e intersticiales, en especial en el centro (revitalización del Chiado), la «frente ribeirinha» y la «Banda Sul do Tejo» de industria y astilleros, y plantear nuevas oportunidades de actividad e innovación, apoyado en eventos como la capitalidad cultural europea (1994) y la Exposición Internacional (1998), a la vez que se proyecta la construcción de un conjunto de equipamientos e instalaciones que permite nuevas centralidades de investigación y desarrollo tecnológico («Tagus Park», polo especializado en las TIC, en Oeiras), especialmente en los dominios marítimo y ambiental. La idea de Lisboa como «capital atlántica de Europa» se refuerza en el nuevo planeamiento (*Plan Director Municipal*, 2012) donde se pretende impulsar la rehabilitación y regeneración urbanas en toda la ciudad consolidada, promover una ciudad innovadora que sea capaz de competir en un contexto global y sea atractiva para vivir y trabajar, una ciudad creativa en el campo del turismo, de la cultura —ciudad de la moda y del diseño—, del patrimonio y del deporte y que gira en torno a la imagen e identidad en un mundo globalizado, así como una ciudad con especial atención a las mejoras de modernización administrativa y de servicios. En muchos aspectos la metrópoli lisboeta se ha fijado en los modelos Barcelona y Dublín a partir de proyectos urbanísticos operativos en el frente fluvial, en la promoción de eventos y en la cultura, pero se advierte una falta de coherencia en la intervención estratégica y liderazgo municipal de cara a la acción derivada de los nuevos proyectos, atomizados a menudo en su puesta a punto (BARATA, 2002). Asimismo, la crisis económica y el endeudamiento han paralizado

los proyectos de grandes infraestructuras de accesibilidad, muy demandados y necesarios, como el tercer puente, el traslado del aeropuerto y la conexión a la red de alta velocidad ferroviaria con España.

3. Las metrópolis regionales y subregionales

Son quince metrópolis españolas y una portuguesa en el intervalo entre medio millón y dos millones de habitantes, consideradas como capitales regionales o subregionales, las cuales representan un segundo escalón superior del sistema urbano. Ciudades de distinta talla y área de influencia a la vez que de una diferente dinámica, pero compitiendo todas ellas con ciudades próximas de la propia región o de otras regiones, a la vez que en algunas funciones con las mismas capitales nacionales. Es el caso de Porto con relación a Lisboa, pero también de Valencia con relación a Madrid y a Barcelona, cuando no en forma de cooperación y complementariedad. El actual proceso de descentralización política, en especial en España, ha posibilitado la consolidación de ciertas «capitales regionales» (Valencia, Sevilla, Zaragoza, Murcia, Palma de Mallorca) en cuanto a sus funciones políticas y administrativas representadas.

Valencia (interlocutores: E. BURRIEL & J. ROMERO, Universidad de Valencia), ciudad de 809.000 habitantes, con un área metropolitana «desparramada» en los núcleos de la *Huerta* dentro del ámbito en la isocrona de 30 minutos y un cinturón exterior que le une a ciudades de su influencia directa como Sagunto o Cullera y otras, lo que la convierte de hecho en la tercera metrópoli española. Sin embargo, muestra una carencia de coordinación supramunicipal y presenta un modelo territorial en gran medida desarticulado donde cada municipio actúa a su manera y la ciudad central lidera la dinámica a pesar de contar con un territorio reducido, de ahí que buena parte de la red arterial y la dotación de grandes infraestructuras (Consorcios de abastecimiento de agua y de residuos) se tiene que apoyar y construir en los dominios exteriores a la ciudad, tal como el aeropuerto y sus conexiones o la red del Metropolitano, mientras que la ampliación del puerto marítimo (necesaria por atraer su hinterland a Madrid) y las nuevas dotaciones centrales se encuentran en los límites de la ciudad. Desde los años 80 Valencia ha visto cambiar su imagen de «pequeña gran ciudad» a partir de la inflexión marcada por la política de grandes proyectos urbanos, nuevos ensanches residenciales, el

tranvía y metropolitano suburbano, la recuperación del paseo marítimo y proyectos diferentes de tipo cultural como la apuesta arriesgada de la «Ciudad de las Artes y las Ciencias», con un macroevento particular, la «Copa del América» de 2007, que ha posibilitado la ampliación del negocio turístico y una carrera por nuevos espectáculos deportivos (Fórmula 1, entre otros). Asimismo, el área metropolitana está caracterizada por la actividad económica e industrial diversificada (con producción destacada de la factoría Ford) y la innovación industrial, sustentada en una red regional de distritos industriales punteros como la cerámica o el mueble y en el campo de la creatividad y el campus de excelencia, así como la consecución de la accesibilidad ferroviaria AVE con Madrid. Mantiene el potencial como «rótula» del corredor mediterráneo con Murcia y Alicante en el Sur y Castellón, Tarragona y Barcelona en el Norte, ciudades con las que compete y rivaliza en particular, mientras que con Madrid se complementa como «puerto y playa» más cercanos.

Porto (interlocutores: A. DOMINGUES & J. A. RÍO FERNANDES, Universidade do Porto), capital de la región Norte portuguesa y centro de un área extendida en las dos orillas del Duero, es también un pequeño municipio con 237.000 habitantes, rodeado de municipios de poblamiento en parte diseminado, presentando el área metropolitana del *Grande Porto*, una gran complejidad de tipo administrativo y territorial que hasta ahora no ha sabido articularse suficientemente en comunicaciones y movilidad ni en coordinación política y estratégica. El área metropolitana se presenta en forma polinuclear que suma distritos industriales del textil y otras actividades, en la que está presente a menudo más la rivalidad que la cooperación entre los diversos municipios, aunque forzosamente dependen unos de otros por la ubicación dispar de las grandes infraestructuras y nuevas centralidades industriales (aeropuerto en Maia, parques comerciales industriales en Gaia, puertos de mercancías en Leixões y pesquero en Matosinhos), mientras que la centralidad comercial y cultural permanece, sobre todo, en el centro de Porto, reforzada su accesibilidad por la nueva red de metro y tranvía acreditando en los últimos años (FERNANDES, 2011) un esfuerzo por prestigiar su capitalidad así como su creatividad en el sector terciario y particularmente en el turismo —plan estratégico del patrimonio de la Baixa— y en áreas de cultura —Museu Serralves, Casa da Música— y de la innovación. Mientras que los municipios periféricos se alinean con dinámicas de crecimiento urbano propio y proyectos competitivos de

todo tipo, particularmente en Gaia (parque comercial y revalorización frente fluvial) y Matosinhos (programa Polis y nueva centralidad comercial y cultural). A pesar de esta trama tan compleja, existe un modelo territorial portuense (*Plan estratégico del Área metropolitana*, 2004) en el que se identifica su población. De otro lado, una segunda área en «nebulosa urbana» se siente también identificada, como «área filial» no consolidada de Porto en los municipios ubicados en los Vales do Cavado y do Ave (Braga, Guimarães, Barcelos, Famalicão, Trofa, Fafe, Santo Tirso) y litoral (Póvoa de Varzim y Vila do Conde) que por los flujos de su población y por su actividad industrial y terciaria, podría sumarse en un futuro a la región metropolitana portuense. Por último, la competitividad urbana de Porto, a la que la crisis económica ha afectado en su actividad industrial, se encuentra favorecida en los últimos años por los servicios terciarios y en relación con su centralidad apenas discutida por Braga, Guimarães, Viana do Castelo, Viseu, compitiendo ventajosamente con la ciudad española de Vigo y disputando su propio hinterland en la región Centro con Coimbra y Lisboa.

Sevilla (interlocutores: P. ALMOGUERA, Universidad de Sevilla, M. J. MARCHENA, gerente municipal de Urbanismo), aglomeración urbana, capital regional y municipio de 704.000 habitantes, con un área metropolitana extensa, caracterizada por un crecimiento suburbano difuso, que cambia de escala y una desconexión entre municipios por falta de coordinación supramunicipal, donde lo metropolitano surge sólo cuando se trata de poner a punto proyectos y servicios costosos, pero no cuando se trata de un modelo territorial (ALMOGUERA, 2008, COQ, 2012). En su evolución reciente, la ciudad apuesta por una estrategia de eventos que se aprovecha de la efemérides en 1992 del descubrimiento de América con la Exposición Universal y que coincide con el avanzado proceso de suburbanización del área y el periodo de transformaciones urbanas más relevantes durante la etapa del gobierno nacional liderado por los políticos sevillanos Felipe González y Alfonso Guerra, entre 1982 y 1996. En este contexto, la Expo 92 tendrá efectos en el nivel de infraestructura productiva, como el propio parque Científico y Tecnológico de La Cartuja, y en el desarrollo de nuevas infraestructuras, tanto en la región como en la propia ciudad (MARCHENA, 2005), y una vez conseguida la integración ferroviaria del AVE, la ampliación del aeropuerto y el Cinturón de Ronda (SE-30), tienen cabida nuevos proyectos en el Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración, del

año 2000, que hacen frente al proceso de suburbanización, caracterizado por el modelo insostenible de núcleos-dormitorio, y de transformación del centro urbano (recuperación de zonas degradadas y revitalización central) y del área metropolitana (cierre del anillo ferroviario y carretero, construcción del Metro y la ampliación y remodelación del puerto que posibilita también una ampliación de su función logística e industrial), si bien hay que señalar la carencia de un modelo de cohesión metropolitana por la falta de acuerdos entre municipios. Por su lado, el Plan Estratégico de Sevilla, 2003, trata de modernizar y ampliar la base productiva industrial en sectores de la aeronáutica («Aerópolis»), el automóvil y la agroalimentación, la logística (Central de Transporte de Mercancías) y el terciario (turismo urbano y ciudad de Ferias y Congresos) desde programas basados en la innovación (Ciudad del conocimiento, en Dos Hermanas), en línea con el desarrollo del Parque de la Cartuja que actúa como polo y campus de excelencia para las organizaciones empresariales e instituciones de investigación. El hinterland de la ciudad abraza especialmente Andalucía occidental y Valle del Guadalquivir (de Córdoba a Cádiz) además de la atracción de la costa atlántica de Huelva (complementaria y dependiente en muchas funciones de Sevilla). A más distancia compite con las ciudades de Málaga o Granada en la Andalucía oriental y mediterránea, y mantiene una posición de influencia de contacto con las ciudades del Algarve portugués (Faro) y del Guadiana extremeño (Mérida y Badajoz).

En la misma región, ocupando la segunda posición del sistema urbano de Andalucía, **Málaga** (interlocutores: Á. SÁNCHEZ BLANCO, Universidad de Málaga, J. GUTIÉRREZ SORDO, gerente municipal de Urbanismo), aglomeración urbana de 568.000 habitantes, centro principal y logístico portuario-aeroportuario de la conurbación litoral de especialización de turismo nacional e internacional, la *Costa del Sol*, situándose en el centro de un perímetro de unos 80 kilómetros, que abarca en el Oriente los núcleos urbanos de Vélez-Málaga y Rincón de la Victoria y en el Occidente los de Fuengirola, Benalmádena, Mijas y Torremolinos. Mantiene una creciente dinámica urbana e innovadora en los últimos años, promoviendo un plan estratégico en 2002, planes territoriales y de transporte metropolitano y proyectos derivados como la remodelación del puerto marítimo que de entrada ha conseguido incrementar los tráfico de *containers*, aprovechando su proximidad al Estrecho de Gibraltar, a la vez que ha posibilitado la recuperación del

frente marítimo de la ciudad, además de nuevas grandes infraestructuras como el Centro Intercambiador, Centro de Transportes de Mercancías, Auditorio, Museos y Palacio de Congresos o una mayor accesibilidad a partir del ferrocarril de la Costa y el Metropolitano, la ampliación del aeropuerto o la nueva Estación ferroviaria del AVE, a la vez que proyectos anteriores van a consolidarse en los últimos años como el «Parque Tecnológico de Andalucía», el megacentro «Plaza Mayor» de comercio y ocio, que la consolida como segunda metrópoli del Sur de España y reafirma su proyecto urbano diversificado en relación a empresas del conocimiento, de ciudad de cultura además de ciudad de cruceros turísticos y centro vacacional. Su posición regional en el marco de Andalucía oriental fuerza a la competitividad complementaria con la ciudad de Granada así como con Algeciras y Gibraltar en el área del Estrecho, sirviendo de puerta peninsular (acceso aéreo y portuario) con la ciudad africana de Melilla, y compitiendo en algunos ámbitos y funciones con Sevilla.

El **Bilbao** metropolitano (interlocutor: A. RUÍZ ABERASTURI, arquitecto municipal), abarca una superficie reducida de 503 km² con una elevada densidad poblacional, destacando la ciudad central de 353.000 habitantes que representa poco más de un tercio de la población metropolitana. Bilbao se caracteriza por haber logrado un cambio de imagen y haber pasado de ser modelo de «ciudad industrial en declive», de infraestructuras insuficientes y entorno urbano poco atractivo hasta los años 1980, a convertirse en una «ciudad terciaria-industrial e innovadora», partiendo de una voluntad común de las administraciones públicas (Gobierno Vasco, Diputación Foral y Ayuntamientos) que impulsan proyectos innovadores de gran envergadura sin depender de un determinado evento, siendo su objetivo reconvertir lo que eran en principio graves problemas de crisis económica y declive urbano en oportunidades de futuro, a través de operaciones de gran riesgo y ciertas actuaciones estratégicas de regeneración urbana, comenzando por la ampliación del puerto y del aeropuerto, el plan integral de saneamiento de la ría del Nervión, eje central la comarca y del Gran Bilbao sobre la que van a pivotar las nuevas infraestructuras, actuaciones urbanísticas importantes y edificios singulares (Guggenheim, Iberdrola, Alhóndiga), el parque tecnológico de Zamudio, el nuevo Recinto Ferial de Muestras de Baracaldo («Bilbao Exhibition Centre»), el Intercambiador Modal de autobuses, el nuevo Metropolitano y en la remodelación actual del estadio de San Mamés. Todo ello ha partido de

una reflexión de transformación de Bilbao (MARTÍNEZ, 2009), primero con el Plan General de 1984 que introducía proyectos de transformación urbana vinculados a las áreas obsoletas de transporte ferroviario y portuario, y en los años 1990 en una etapa ya de reconversión industrial a partir de Consorcios y el Plan Estratégico de Revitalización 2010, para desarrollar un contexto avanzado de conocimiento, coincidiendo con iniciativas empresariales innovadoras. A partir de esta planificación «Bilbao muestra su confianza en el futuro y trata de integrar nuevos proyectos innovadores en la continuidad de su propia cultura urbana» (LABORDE, 1995: 348), aspirando a promover la imagen y el efecto *Guggenheim* incorporado a las mejoras exitosas del caso de Bilbao y presentarse candidata en un futuro como sede de Exposición Universal y continuar fortaleciendo su actividad. Sin embargo, lecturas posteriores (MAS, 2010, 2011, 2012) llevan a cabo una crítica sobre las estrategias y las mismas actuaciones emblemáticas arquitectónicas que han afectado de forma discordante a los parámetros geográficos del soporte territorial y el paisaje urbano. Por otro lado, se ha retrasado la puesta a punto de las comunicaciones ferroviarias de alta velocidad y persisten dificultades en ejercer su papel nodal respecto a las regiones de la Fachada Atlántica y del Norte de España, si bien se adapta a la política territorial del Gobierno Vasco que ha apostado decididamente por un «sistema polinuclear de capitales», complementando, de un lado, sus funciones terciarias con las de San Sebastián y Vitoria, y compitiendo con las capitales subregionales de las regiones vecinas (Santander, Burgos, Logroño, Pamplona y aún Bayona-Biarritz).

La **Ciudad Astur** o conurbación de Asturias central (interlocutores: S. TOMÉ, Universidad de Oviedo, J. MORALES, concejal de Urbanismo del ayuntamiento de Gijón, A. IÑARREA, concejal de Urbanismo del ayuntamiento de Avilés), conocida desde hace poco tiempo con tal denominación (RODRÍGUEZ, 1999), tiene como pivote a tres ciudades principales que se ubican en un entorno muy competitivo y próximo en el espacio triangular de *la Y*, con buena accesibilidad entre ciudades vecinas a una distancia media de 25 kilómetros, sin olvidar otras localidades dependientes del espacio litoral y las enclavadas en las cuencas mineras del interior (Mieres y Langreo). *Gijón* se perfila como ciudad atlántica, portuaria e industrial, y de mayor población de la región, 277.000 habitantes o un tercio de la conurbación, destacando en su esfuerzo por la innovación tecnológica orientada a la promoción económica ante la

fuerte crisis industrial y particularmente de la construcción naval, como se expresa en la aprobación de los Planes Estratégicos de 1993 y 2002, que se acompaña del impulso del campus politécnico y el parque científico y tecnológico, además de la transformación para uso cultural del macroedificio de 'la Laboral' y grandes operaciones como la ampliación del puerto y las mejoras en marcha de la movilidad urbana e interurbana (metro tren). La ciudad de menor rango, *Avilés*, de 84.000 habitantes, es también ciudad industrial y portuaria, disponiendo de una mayor proximidad al aeropuerto regional, habiendo replanteado recientemente sendos proyectos ambiciosos de nivel metropolitano, al regenerar su pequeña ría y reconvertir su tejido industrial, a partir de un parque empresarial y de una excelente arquitectura en la «Isla de la Innovación» (Centro Cultural Internacional, ideado por Oscar Niemeyer), que supone en realidad un proyecto estratégico para esta ciudad y Asturias (ALCALDE, 2009). Por último, la capital administrativa regional, *Oviedo*, de 225.000 habitantes, es ciudad terciaria con especialidad cultural, con nuevo e importante equipamiento sanitario y comercial y parque tecnológico, lo que presenta costosos proyectos coincidentes y competitivos con las otras ciudades asturianas, fruto del permanente enfrentamiento Oviedo/Gijón. Mientras tanto, se echa en falta un planeamiento estratégico y territorial y una gestión coordinada del área metropolitana, a pesar de los esfuerzos del gobierno del Principado de Asturias realizados hasta ahora y que chocan con fuertes intereses localistas. Asimismo, el área metropolitana mantiene dificultades de accesibilidad exterior, a la espera de ultimarse la ejecución de autovías con las regiones de la Cornisa cantábrica (Cantabria, Galicia), mientras que con su traspas (León) ejerce cierta atracción y complementariedad de actividades y funciones, estando a la espera del ferrocarril de alta velocidad, proyecto ambicioso en ejecución que se ha visto frenado por la crisis económica.

Alicante-Elche (interlocutores: arquitectos M. GARULO, Ayuntamiento de Alicante, M. LACARTE, Ayuntamiento de Elche), área metropolitana que ha tenido un crecimiento rápido en el último decenio debido a la llegada de inmigración extranjera, reforzado por un proceso fuerte de litoralización, teniendo como centro principal la ciudad de Alicante, de 334.000 habitantes, capital provincial, centro portuario a la vez que comercial, cultural y universitario, mientras que Elche, con 230.000 habitantes, es el centro industrial español del calzado y registra recientemente una nueva centralidad

cultural y universitaria. Se ejemplifica aquí sobradamente el modelo de dos ciudades enfrentadas, aunque también definidas como «ciudades siamesas», en cuanto que no se admite una planificación y programación concertada por los propios responsables locales respecto a sucesivos proyectos estratégicos —desde el dirigido por Alfonso Vegara en 1982 para desarrollar el entorno del aeropuerto o el plan de acción territorial de 1996—, y se retrasan grandes operaciones integrales para el ámbito de proximidad (13 kilómetros de distancia entre ambas ciudades) y el área conurbada. En su lugar, cada ciudad, con el apoyo de los gobiernos nacional y regional, ha aprobado en los últimos años programas propios de rehabilitación de los centros históricos, de mejora de la accesibilidad (proyectos de integración urbana del ferrocarril de alta velocidad, tranvía y estación intermodal), parques industriales y dotaciones terciarias (museos, centros culturales e instalaciones hospitalarias y universitarias) aprovechando la potencialidad del turismo masivo nacional e internacional, las Universidades y el aeropuerto. Por su lado, el ayuntamiento de Elche ha puesto en valor el planeamiento estratégico y el marketing urbano para la consecución de un nuevo proyecto e imagen de ciudad. Sin embargo, la centralidad principal la mantiene Alicante que ha potenciado su capitalidad e imagen a nivel español y europeo (sede de la «Agencia europea de patentes») y sobre todo la atracción del área interior y del litoral de la Costa Blanca, por su situación central en el eje de Benidorm a Torrevieja, compitiendo con ciudades de su talla y aún superior en dotaciones como el aeropuerto o la universidad con las metrópolis más próximas de Valencia y Murcia.

La conurbación de **Bahía de Cádiz-Jerez** (interlocutores: M. Á. DE MIGUEL, jefe servicio Urbanismo ayuntamiento de Cádiz, J. M. BARRAGÁN, Universidad de Cádiz) es bien singular por el territorio, por su localización entre el litoral atlántico y la campiña jerezana y por un modelo polinuclear con diez municipios urbanos, dos de ellos centrales y complementarios, Cádiz con 125.000 habitantes en un municipio de reducida extensión de 15 km² que no permite el desarrollo y Jerez de la Frontera, de 209.000 habitantes y un extenso territorio de 191 km², más los restantes núcleos entre 10.000 y 100.000 habitantes, muy dependientes de las dos urbes principales según su vecindad a ellas, a la vez que núcleos especializados en la actividad naval y militar (San Fernando, Rota), industrial (Puerto Real), residencial y turística (Sanlúcar, Chipiona, Puerto de Santa María, Chiclana, Conil). Cádiz es la

ciudad capital provincial a la que se une un potencial portuario en referencia al comercio relacionado con Canarias, además de una centralidad comercial, cultural, universitaria o lúdica en el ámbito de la Bahía. Las limitaciones del sitio (tómbolo litoral) de Cádiz han sido tan manifiestas como el propio ingenio de los gaditanos por superar el corsé de sus límites naturales con múltiples proyectos, en parte realizados o en vías de ejecución, de mejora de la accesibilidad (tranvía metropolitano y puente levadizo) y del entorno portuario o de tipo dotacional (Palacio de Congresos en la antigua Tabacalera), o en parte irrealizados a modo de «ciudad soñada» (HIDALGO, 2005). Mientras que Jerez retiene una imagen urbana diferente y una oferta complementaria (aeropuerto y suelo industrial y logístico), potenciada por su atracción turística y la nueva centralidad cultural y en parte comercial, si bien, a pesar de su mayor talla poblacional es de menor centralidad, fenómeno que se expresa acertadamente en la frase popular con gracejo andaluz: «los señores son de Cádiz y los señoritos de Jerez». De otro lado, la articulación integral de la conurbación es aún parcial (Mancomunidad de Municipios de la Bahía y el Consorcio de Transportes) y se enfrenta a una disparidad de opciones políticas y fuertes localismos recelosos, que ha sido refrendada por la Administración regional a través de diferentes Planes de Ordenación Territorial para este espacio, sin una figura administrativa metropolitana y con notable fragmentación y competitividad interlocal de una conurbación, que se encuentra limitada por su propia ubicación periférica y la relativa cercanía de Sevilla.

Zaragoza (interlocutores: C. BOSQUE, gerente de Urbanismo y arquitecto municipal M. RAMOS), capital situada en el centro del *valle del Ebro*, es una aglomeración compacta de 675.000 habitantes en la que reside el 90% de población de la comunidad metropolitana, lo que supone la mayor concentración en un solo núcleo de todas las metrópolis españolas, si bien este rasgo refleja a la vez la marcada macrocefalia en el sistema de ciudades de la región («Zaragoza frente a Aragón»). La ciudad destaca por su planeamiento estratégico desde 1994, promovido por la sociedad «Ebrópolis» desde la búsqueda del consenso ciudadano, el fomento de la participación y el partenariado público-privado, tal como se puede advertir por los primeros resultados en su dinamismo reciente y en proyectos como la «Exposición 2008», además de haberse convertido en modelo en este tipo de planificación (AAVV, 2007). Destaca, asimismo, como aglomeración compacta, completada con ejes ca-

rreteros que abarcan una cuenca de empleo en la isocrona de 30 minutos, aunque más allá se encuentra el vacío rural. La locomotora de los cambios ha sido su polo de actividad industrial (factoría de Opel) y la puesta a punto de la «Plataforma Logística, PLAZA» liderada por el gobierno regional y originada al margen de proyectos sobrevenidos del AVE y la Expo, por lo cual las infraestructuras de accesibilidad y de tipo logístico pasan a ser esenciales en su identidad y dinámica. Asimismo, es de destacar la potenciación de la sociedad del conocimiento y la dinamización de sectores emergentes en los sectores ferroviario, agroalimentario y de energías renovables. Entre tanto, es también conocida la ciudad por la operación basada en el proyecto «Riberas del Ebro» y ríos adyacentes para transformación en corredores verdes, acompañada de inversión en proyectos urbanísticos. La aglomeración se encuentra bien situada, a medio camino entre las metrópolis más relevantes de España (Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia), que la convierte en centro atractivo del cuadrante Noreste y potencia así su vocación geográfica de atraktividad en la región vecina de La Rioja, aunque se ve limitada, desde otra posición, por el efecto barrera fronteriza para articularse con Francia y particularmente con las metrópolis de Burdeos y de Toulouse, al no haber conseguido el reforzamiento de su nodalidad con el acceso directo al corredor central de los Pirineos y haberse confirmado recientemente, en su lugar, por las autoridades europeas, los corredores atlántico y mediterráneo.

Murcia (interlocutores: J. L. ANDRÉS SARASA & J. M. SERRANO MARTÍNEZ, Universidad de Murcia, arquitecto P. PINA, Gerencia de Urbanismo), aglomeración de 441.000 habitantes unida a su entorno del área urbana inserta en la *Huerta*, cuyos pobladores consideran que la ciudad se ha hecho así misma avasallando a los municipios vecinos, convirtiendo la Huerta en un erial social sin ordenar y con un poblamiento invasor que rompe con un espacio vulnerable de gran valor en el mundo rural mediterráneo. Esto es, una nueva y diferente situación de recelo y desconfianza, en este caso no entre ciudades de una conurbación sino entre núcleos periurbanos y la aglomeración central, a la vez echando las culpas de un desastre ecológico anunciado a la ciudad, en correspondencia con el fenómeno similar de «ocupación urbanícola» producido en la Huerta de Valencia, aunque también desde otra visión (ANDRÉS, 2011) se va constituyendo un «neopaisaje periurbano» fruto de la compleja combinación de paisajes, del agro-ocio y de la multifuncionalidad. De otro lado, esta capital

ha salido fortalecida por el proceso de regionalización autonómica desde los años 1980 y por un fuerte crecimiento en la última etapa, debido a la explosión inmobiliaria, el turismo y la llegada de inmigración extranjera y ahora frenado el proceso por la crisis económica. En este contexto, la región y la ciudad de Murcia han promovido en el último período Planes estratégicos e impulsores de nuevos centros culturales a su nivel metropolitano (Auditorio y Centro de Congresos, Museos), Centro integrado de Transportes, Hospital Clínico, al que se han sumado nuevos megacentros comerciales periféricos, y, de otro lado, ha tenido su complemento en la ciudad vecina de Cartagena, ciudad portuaria y militar a la vez que industrial y de nueva centralidad cultural y comercial con proximidad al área turística litoral. Ambas ciudades combinan esfuerzos por articular el territorio de la pequeña región murciana con proyectos ambiciosos para cubrir demandas muy sentidas en la región como un nuevo aeropuerto, nuevos accesos ferroviarios. Esta cooperación y menor rivalidad interlocal, aunque promovida a instancias regionales, parece que ha tenido la virtud de superar el viejo cantonalismo, pero también ha potenciado, si cabe, una mayor competitividad de Murcia con la ciudad de Alicante y en menor medida con Almería, favorecida por servir de «eje de rótula» en el Sureste español y en el corredor mediterráneo.

Vigo-Pontevedra (interlocutores: M. J. PIÑEIRA, técnica de la Mancomunidad municipal, J. BUA, arquitecto del ayuntamiento de Vigo), conurbación del litoral de Galicia, ubicada en un enclave de gran valor ecológico y potencialidad económica, las *Rías Bajas*, que han facilitado la concentración urbana en estas dos ciudades a la vez que un asentamiento diseminado y el desarrollo del área metropolitana, situada en el centro del corredor transfronterizo, denominado «Eixo Atlántico» entre La Coruña, Santiago de Compostela, Braga y Porto. *Vigo* es la ciudad mayor, 297.000 habitantes, ciudad portuaria especializada en pesca, centro industrial del automóvil (Citroën) y de otras actividades como el textil y recientemente dotada de instalaciones culturales y campus universitario. El planeamiento urbano y estratégico han conducido a nuevas operaciones rematadas o en marcha en los últimos años, como la mejora de accesibilidad hasta ahora limitada en la ciudad debido a su emplazamiento, la recuperación y peatonalización del centro urbano, el Palacio de Congresos y Auditorio, Museos, Ciudad del Deporte, Parque tecnológico, la apertura de la ciudad a la Ría con un frente marítimo renovado, nuevo Hos-

pital clínico o la ampliación del aeropuerto. Por su lado, *Pontevedra*, de una menor talla poblacional, 82.000 habitantes, desempeña el papel de capital administrativa y de servicios, limitada por la escasa oferta de suelo que obstaculiza su propio crecimiento, por lo que viene a estar en gran medida dependiente de la centralidad de Vigo, aunque sirviendo de cabecera de los núcleos de población de su propia ría, entre los que destaca Marín. El área metropolitana, por otro lado, no ha mantenido estructuras e instituciones de gobierno supramunicipal más allá de los servicios mancomunados intermunicipales, estando aún pendiente de ordenación a través de la figura de Directrices Territoriales, a pesar de la fuerte diseminación de su poblamiento y del tejido industrial y portuario y la necesaria articulación territorial. En cuanto a la red de ciudades se encuentra bien posicionada entre las áreas metropolitanas de La Coruña y de Porto, tanto para la competitividad como para la cooperación.

Las dos mayores ciudades de las **Islas Canarias** (interlocutores: R. PÉREZ GONZÁLEZ & R. DÍAZ HERNÁNDEZ, de la Universidad de La Laguna y de Las Palmas) presentan una fuerte concentración urbana (fenómeno de *ciudad insular*), con una población de tamaño similar y actividades económicas parejas de una especialización logística-portuaria, comercial y turística, así como partícipes ambas de la bicapitalidad regional recogida en el Estatuto de Autonomía insular, caracterizándose su proceso urbanizador de forma «primada» en el caso de Gran Canaria y «polinuclear» en el de Tenerife, si bien en el último medio siglo se ha producido en ambas islas un fenómeno similar de urbanización litoral del respectivo Sur, con un fuerte ritmo de asentamientos urbanos-turísticos de carácter hostelero e internacional, favorecido por aeropuertos cercanos unidos a la ciudad central. En este contexto, se encuentra, de un lado, la conurbación de **Santa Cruz de Tenerife-La Laguna**, dos ciudades vecinas, la primera ejerciendo a la vez de área central y capital política y portuaria de la isla, de 222.000 habitantes; la segunda, la parte alta, de 152.000 habitantes, ciudad histórica que sirviera de ensayo del modelo de ciudad hispana en América, une sus funciones de haber sido la primera sede universitaria y aeropuerto regional. A estas ciudades complementarias y a la vez bien distintas se une una tercera población destacada, *La Orotava*, algo más distante y de 41.000 habitantes, pero unidas entre sí y la zona Sur (puerto de Los Cristianos y centros turísticos de los municipios de Arona y Adeje) y el nuevo aeropuerto Sur de la isla por un corredor. Las operaciones urbanís-

ticas han sido sobre todo destinadas a mejorar la movilidad interurbana (tranvía Santa Cruz-La Laguna y proyecto tren suburbano), la ampliación del puerto así como la rehabilitación de los cascos antiguos de las urbes principales y dotaciones culturales de gran simbolismo como el Auditorio de Santa Cruz. La estrategia urbana va dirigida a reforzar la capitalidad regional y su especialización cultural.

La aglomeración de **Las Palmas de Gran Canaria** es la mayor ciudad canaria con 383.000 habitantes, centro destacado portuario, logístico, comercial y turístico, ha apostado igualmente por mejoras de infraestructuras (cinturones de acceso y ampliación del puerto) y de dotaciones culturales como el Auditorio. Refuerzan la dimensión de la aglomeración gran canaria los municipios urbanos vecinos de *Tejeda* y *Aruca*, con una especialización residencial y a la vez industrial, y los municipios y urbanizaciones turísticas del Sur de la isla, habiendo logrado coordinar una agenda estratégica común liderada por los respectivos gobiernos local del Ayuntamiento de Las Palmas e insular del Cabildo de Gran Canaria. Las capitales canarias, y en especial Las Palmas, juegan un papel intermediario y puente en las comunicaciones atlánticas y se encuentran con suficientes bases de atracción para potenciar y desarrollar su vocación logística y comercial en relación a las ciudades vecinas del continente africano y de los archipiélagos de Madeira y de Cabo Verde.

La Coruña-Ferrol (interlocutor: O. PEÑA, arquitecto municipal de La Coruña), área conurbada de la rías de Betanzos y Ferrol, en el extremo Noroeste de Galicia y del corredor atlántico galaico-portugués. *La Coruña* de 246.000 habitantes, es la capital provincial y centro comercial, ciudad atlántica portuaria e industrial (sede del grupo de empresas Inditex-Zara radicado en la localidad de Arteixo), completada con la atraktividad del turismo nacional y que recientemente ha potenciado su centralidad comercial, cultural y universitaria, si bien limitada en otros aspectos y funciones por la cercanía de la tercera ciudad gallega y a la vez capital regional, Santiago de Compostela, de fuerte centralidad política, cultural y aeropuerto regional, a una distancia de 65 kilómetros, acortada por la apertura del tren de alta velocidad entre ambas ciudades. La Coruña ha avanzado en estos años en la mejora de accesibilidad en la red de autopistas, rondas de acceso a la ciudad, la integración del ferrocarril de alta velocidad, Estación intermodal, nuevo puerto exterior y ampliación del aeropuerto local. Mientras que *Ferrol*, de 73.000 habitantes,

es cabecera de su espacio comarcal, estando especializada como ciudad portuaria militar y de construcción naval, lo que supone un obstáculo a un desarrollo económico diversificado. Al igual que en Vigo-Pontevedra nos encontramos con parecidas limitaciones naturales y condicionantes de poblamiento disperso en «nebulosa urbana» y un área si cabe de una mayor periferialidad por su vecindad al finis-tre peninsular, restando la centralidad de La Coruña como capital subregional del Norte de la región gallega y compitiendo a su vez con Santiago y Lugo.

Palma de Mallorca (interlocutores: O. RULLÁN, Universidad de las Islas Baleares y M. CABELLOS, director técnico de la Gerencia de Urbanismo), aglomeración insular de 404.000 habitantes, se desborda fuera del límite municipal en un área de fuerte crecimiento hacia el interior y sobre todo coincidente con la litoralización residencial de la bahía. Ciudad de especialización turística y comercial, a la vez que capital política regional ha tenido una expansión inmobiliaria importante. El Plan Territorial de Mallorca aborda recientemente la accesibilidad a Palma de forma más equilibrada y sostenible, interrumpiendo el proyecto de segunda vía de cintura de la metrópoli y procurando mejorar los problemas de conexión a escala de la isla, pues de hecho todas sus poblaciones giran en una isocrona de 30 a 60 minutos en torno a la ciudad. En este contexto, casi similar al de Tenerife y Gran Canaria, se podría replantear igualmente el criterio estricto de continuo urbano para la delimitación del área metropolitana, pues los procesos de metropolización y de litoralización indican que estamos ante una ciudad insular en toda su extensión. Por otro lado, en Palma se ha impulsado en los últimos dos decenios una exitosa rehabilitación del recinto histórico, equipamientos culturales (destacando el museo de arte contemporáneo del «Baluarte»), grandes obras viarias, la ampliación y reforma del área portuaria y del aeropuerto, tercero de España por tráfico de viajeros. Su apuesta es por reforzar su capitalidad regional ya que en cuanto a la red de ciudades, Palma mantiene una mayor conectividad y atracción con Barcelona que con Valencia o Madrid, ejerciendo, en cambio, una limitada influencia respecto de las islas de Ibiza y Menorca, así como reforzar su atraktividad turística nacional e internacional.

La ciudad andaluza de **Granada** (interlocutores: M. SÁENZ LORITE & J. J. LARA, Universidad de Granada, E. GARCÍA, Oficina de Planeamiento Municipal, M. C. MATEOS, Diputación Provincial), con una población de 239.000 ha-

bitantes acoge algo menos de la mitad de la población del área metropolitana, compuesta de una treintena de núcleos de diferente tamaño y en parte pertenecientes al ámbito de *La Vega*, una vez que se ha mantenido con posterioridad a 1975 la periferización creciente de la aglomeración, proceso que ha conducido a un modelo metropolitano en el que coexiste el hábitat compacto y el disperso en forma de «salpicado» de núcleos periurbanos, así como carencias en el transporte metropolitano y la gestión supramunicipal. Ante esta situación, el municipio de Granada ha dirigido la revisión del planeamiento urbano a objetivos de transformación interior con motivo de la desafectación de recintos de cuarteles y usos industriales así como la conexión con el sistema viario metropolitano, tratando de adaptarse al cambio de escala de aglomeración compacta con tendencia a la dispersión. Este tipo de planeamiento municipal, sumado al Plan Territorial de la Aglomeración de 1999 apenas ha moderado el ritmo y consecuencias de la explosión inmobiliaria anterior, si bien se han generado nuevas infraestructuras y dotaciones del sistema metropolitano como el «Campus Ciencias de la Salud», un macropolígono industrial, la ampliación del aeropuerto o la remodelación de las instalaciones ferroviarias con vistas a la integración de la alta velocidad, además de la protección del patrimonio histórico, construcción de Auditorio, Palacio de Congresos, Recinto Ferial, Centros comerciales, así como la puesta a punto de un «metro ligero» y el Centro intermodal de transportes. En suma, en poco tiempo se ha asistido a la formación y consolidación de un área metropolitana, percibida como tal por los ciudadanos (FERNÁNDEZ, 2001) pero con pocos avances en la resolución de los problemas metropolitanos y su gestión. Asimismo, Granada retiene ciertas funciones centrales en la subregión de Andalucía oriental, en competencia con Málaga y en un nivel inferior con Almería y Jaén, a la vez que se especializa como ciudad universitaria y centro judicial de la región y uno de sus primeros centros turísticos, con una imagen destacada.

4. Comentarios finales

Se constata según el análisis aquí realizado y resumido en la FIG. 3, que se ha mantenido considerablemente en los últimos años un sin fin de cambios y una tendencia al crecimiento por parte de las metrópolis ibéricas, aunque no tanto en la práctica del planeamiento estratégico y territorial, gestionado unas veces para procurar la recualificación y la mejora continua-

FIG. 3/ Síntesis de información, dotaciones y estrategias de las metrópolis ibéricas

Metrópolis	Diagnóstico de la ciudad	Ferias y eventos destacados	Infraestructuras y equipamientos estructurantes	Ejes de innovación y regeneración
Madrid	Metrópoli en crecimiento y ciudad global emergente, bien posicionada y punto de conexión euroamericana. Sede de grandes empresas y primer centro innovador	Candidatura nueva para ciudad olímpica en 2020. Ciudad ferial, de congresos y manifestaciones	Desarrollo de la logística y del transporte ferroviario y aeroportuario. Instalaciones deportivas y de ocio	Ciudad cultural y museística, universitaria y de la investigación
Barcelona	Metrópoli industrial, bien posicionada en las eurociudades del Arco Mediterráneo y la red global. Destino turístico internacional. Desarrollo con límites del «modelo Barcelona»	Ciudad olímpica en 1992 y Forum de las Culturas en 2004. Ciudad ferial y de congresos	Impulso de la intermodalidad sostenible. Integración ferroviaria y ampliación aeropuerto y plataforma logística	Economía del conocimiento innovador. Ciudad cultural. Plan territorial metropolitano
Lisboa	Capital atlántica. Desarrollo diseminado y policéntrico en la periferia. Falta de coherencia en la intervención estratégica y los proyectos urbanos	Exposición Internacional de 1998. Ciudad ferial y de congresos	Impulso de comunicaciones entre las dos bandas metropolitanas y nuevas centralidades de investigación, desarrollo tecnológico y ambiental	Ciudad para vivir y ciudad creativa, próxima al modelo Barcelona, en relación a proyectos urbanos ligados a la fachada ribereña y la promoción de acontecimientos culturales
Valencia	Área metropolitana de fuerte identidad y buena imagen, pero carente de coordinación supramunicipal. Posición óptima respecto de Madrid	Ciudad ferial, de congresos y de eventos deportivos internacionales	Ampliación del metro, aeropuerto, puerto y alta velocidad ferroviaria. Gran dotación cultural (Ciudad de las Artes)	Actividad industrial diversificada e innovadora y campos de la creatividad
Porto	Metrópoli atlántica polinuclear (Porto, Gaia, Matosinhos) e insuficientemente articulada, con fuertes rivalidades intermunicipales	Ciudad ferial y de congresos	Planes estratégicos del patrimonio y la innovación. Esfuerzos en nuevas infraestructuras de comunicación (metro, tranvía) y dotaciones culturales	Refuerzo de su carácter de centro innovador y creativo
Sevilla	Primera metrópoli del Sur de España. Imagen internacional. Fuerte suburbanización y ausencia de acuerdos entre municipalidades	Exposición Universal de 1992 y ciudad de congresos y eventos	Cinturón de ronda e integración ferroviaria además de metro. Parque tecnológico	Modernización de la base productiva (aeronáutica, automóvil y agroalimentaria), logística y terciaria y programas de innovación

FIG. 3/ Síntesis de información, dotaciones y estrategias de las metrópolis ibéricas (continuación)

Metrópolis	Diagnóstico de la ciudad	Ferias y eventos destacados	Infraestructuras y equipamientos estructurantes	Ejes de innovación y regeneración
Málaga-Costa del Sol	Eje lineal en torno a Málaga, sin apenas policentrismo. Metrópoli turística ya consolidada a partir de la marca Costa del Sol	Málaga y Torremolinos. Ciudades de congresos	Renovación del puerto y frente marítimo. Aeropuerto internacional. Integración ferroviaria y metro. Parque tecnológico y nuevos museos	Proyecto de ciudad diversificada en relación con la economía del conocimiento. Ciudad de una mayor competitividad
Bilbao	Cambio exitoso de imagen de ciudad en declive industrial a ciudad terciaria e innovadora. Nueva imagen de metrópoli atlántica. Pérdida de centralidad en su hinterland	Candidatura a la Exposición universal. Ciudad ferial (Bilbao Exhibition Centre)	Desarrollo del puerto y aeropuerto. Instalación de metro y terminal intermodal. Problemas ligados al acceso ferroviario. Museos y «efecto Guggenheim»	Cambios de una política integrada y regeneración urbana en la ciudad y municipios de la ría
Ciudad Astur (Gijón-Oviedo-Avilés)	Ciudades sin suficiente integración metropolitana, aunque complementarias en industria y terciario especializado	Gijón, ciudad ferial y de eventos anuales	Actividades portuarias y metrotren en Gijón. Centro cultural Niemeyer en Avilés. Hospital general en Oviedo	Promoción de las TIC en las empresas y regeneración de edificios industriales y terciarios
Alicante-Elche	Metrópoli bipolar sin programación concertada. Centro turístico nacional e internacional		Programas singulares de rehabilitación, integración ferroviaria (Alicante) Estación intermodal. y aeropuerto internacional	Ciudades competitivas universitarias, hospitalarias y culturales
Bahía de Cádiz-Jerez	Conurbación policéntrica de especialización industrial, turística residencial. Ubicación periférica	Cádiz, ciudad de congresos	Mejoras de accesibilidad y articulación viaria a la vez que proyectos frustrados	Ciudades de vocación cultural y turística
Zaragoza	Ciudad compacta y centro atractivo interregional por su posición geográfica ventajosa y potencial logístico. Proyecto frustrado de conexión con Francia	Exposición Internacional de 2008 sobre la gestión sostenible del agua. Ciudad ferial y de Congresos	Plataforma logística Plaza, Mercazaragoza y nodo intermodal. Integración ferroviaria. Proyecto Riberas del Ebro	Base en la logística y una estrategia hacia la sociedad del conocimiento en sectores emergentes (agroalimentario, ferroviario y energías renovables)

Fig. 3/ Síntesis de información, dotaciones y estrategias de las metrópolis ibéricas (continuación)

Metrópolis	Diagnóstico de la ciudad	Ferias y eventos destacados	Infraestructuras y equipamientos estructurantes	Ejes de innovación y regeneración
Murcia	Aglomeración invasora de la Huerta, con un fuerte crecimiento reciente, potenciado por la regionalización y la inmigración extranjera		Dotaciones culturales y comerciales. Centro de Transportes. Limitaciones de infraestructuras de comunicación	Ciudad competitiva y eje de rótula Sur/ Levante
Vigo-Pontevedra	Conurbación de las Rías Bajas, enclave de alto valor ecológico, portuario y pesquero. Vigo, centro del «Eixo Atlántico» de ciudades gallegas y portuguesas		Mejoras de accesibilidad, frente marítimo, ampliación aeropuerto y nuevas dotaciones culturales y universitarias	Potencialidad económica y competitividad tecnológica
Santa Cruz de Tenerife-La Laguna	Bipolo de ciudades complementarias y met�ropoli insular. Destino turístico condicionado por la marca «Islas Canarias»	Santa Cruz, ciudad de congresos	Mejoras de movilidad interurbana e instalaciones culturales	Reforzar la competitividad en cuanto a capitalidad regional y cultural
La Coruña-Ferrol	Conurbación diseminada de las Rías Altas. Ciudades atlánticas, portuarias e industriales. Proximidad a Santiago y Finisterre		Nuevo puerto y dotaciones comerciales, culturales y universitarias en La Coruña	Refuerzo de su vocación comercial y turística (La Coruña) y militar y naviera (Ferrol)
Palma de Mallorca	Aglomeración insular de especialización turística y comercial, con excelente imagen y bien accesible con España y Europa	Palma, ciudad de congresos	Ampliación de aeropuerto y reforma portuaria, rondas y nuevas dotaciones comerciales y culturales	Apuesta por reforzar la capitalidad regional y turística nacional e internacional
Las Palmas de Gran Canaria	Aglomeración insular y potencial portuario y aeroportuario. Destino turístico		Nuevas dotaciones culturales e infraestructuras logísticas	Vocación logística y comercial en su hinterland atlántico y marroquí
Granada	�rea urbana de salpicado de núcleos dependientes de gran crecimiento. Cambio reciente de escala de aglomeración. Imagen turística internacional	Granada, ciudad de congresos	Desarrollo de nuevas infraestructuras de accesibilidad y ampliación del aeropuerto. Nuevas dotaciones y servicios. Programas de rehabilitación	Especialización en el campo de la salud y universitario y refuerzo capitalidad subregional

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas y documentación.

da de los espacios urbanos y metropolitanos (Barcelona), otras a fin de perseguir la coordinación de actuaciones y la colaboración institucional y privada o las menos para apuntarse a un determinado evento (Zaragoza) o salir de una crisis profunda (caso de Bilbao). El liderazgo de las grandes operaciones ha sido adoptado, en general, por parte de la Administración pública, pero donde suele funcionar mejor la puesta a punto de una reflexión estratégica, siempre participativa, es en los casos de una entidad promotora que disponga de amplios apoyos, caso de la agencia «Ebrópolis» en Zaragoza. Sin embargo, hemos observado algunas prácticas de ciudades que han tenido un relativo éxito en estos proyectos estratégicos, mientras que otras experiencias han producido discordancias con otro tipo de planes o se han pospuesto y paralizado como consecuencia de la falta de voluntad política y recientemente también por la crisis económica son notables los proyectos frustrados de todo tipo.

Por otro lado, los planes estratégicos incorporan ejes articuladores, asociando innovación y recualificación, aplicados en la mayor parte de las ocasiones a sectores emergentes y específicos que dinamicen la ciudad, apoyados en las nuevas tecnologías y en la capacidad de atracción de la propia ciudad o de las nuevas infraestructuras de accesibilidad (tranvía, metro, alta velocidad ferroviaria). Algunos otros plantean esfuerzos por mantener su atractivo en imagen urbana externa y en medidas de marketing urbano por medio de intervenciones de gran riesgo, exitosas en Bilbao y con dificultades en Valencia, Avilés y otras ciudades. De cualquier modo, las prácticas de innovación y recualificación se han incorporado a las ciudades más dinámicas y competitivas ibéricas, si bien tanto desde la visión competitiva y de soporte de candidaturas de eventos como desde el esfuerzo político de coordinación para servir de mejora y soporte planificador al servicio de la ciudad y su área metropolitana, más acorde con los principios del desarrollo urbano sostenible y ordenación territorial integrada.

Una comparación de los sistemas territoriales y de los modelos de gobierno a nivel local y supralocal en las metrópolis ibéricas delata la fragmentación territorial municipal y la ausencia en el caso de las metrópolis españolas de la escala intermedia supra municipal represen-

tada por la figura administrativa del área metropolitana, situación que se agrava aún más en algunas metrópolis por «la falta de planeamiento metropolitano efectivo, suplido en parte a través del planeamiento estratégico y de las llamadas grandes operaciones urbanas» (NELLO, 2001: 294). Se puede apreciar también la persistencia en el tiempo del carácter bicéfalo del sistema urbano en España y Portugal (modelo de «dos capitales» respectivas en cada territorio), sea a escala de las capitales nacionales como de las capitales regionales y subregionales: Madrid versus Barcelona, Lisboa versus Porto, pero también Gijón frente a Oviedo, Cádiz frente a Jerez o «Alicante contra Valencia», a partir de una relación complicada y a veces conflictiva (RODRÍGUEZ, 2005).

Se observa, asimismo, la tendencia del crecimiento y consolidación de las aglomeraciones de tamaño medio en España, debido al proceso de metropolización que ha fortalecido particularmente el crecimiento y dinámica de algunas áreas urbanas y ciudades medias de primer orden, en realidad *metrópolis emergentes*, con una población en aglomerados y núcleos suburbanos que oscila en número de siete las que se sitúan entre 300.000 y 500.000 habitantes: de un lado, las aglomeraciones de Valladolid, Pamplona, Córdoba y, de otro, las conurbaciones de San Sebastián-Irún, Tarragona-Reus, Santander-Torrelavega, Castellón-La Plana, además de una cincuentena de ciudades medias y *áreas urbanas* entre 50.000 y 300.000 habitantes. Mientras que en el sistema urbano de Portugal se observa la ausencia de representación de este nivel urbano intermedio de ciudades medias significativas fuera del entorno de la metrópoli portuense y es reducido el número de ciudades mayores del umbral de 50.000. Por su parte, en el Sur de Francia están en mayor o menor grado conectadas con las ciudades españolas el área de Bayona y las ciudades de Pau y Perpiñán, y en el Norte de Marruecos, por debajo del nivel de Tánger y dependiente de ella, destacan por su talla y crecimiento poblacional las ciudades de Tetuán y de Nador. En cualquier caso, el tratamiento del estado de recualificación e innovación de las ciudades medias y áreas urbanas requiere de otro estudio ajustado a la dinámica del sistema urbano y el contexto de crisis económica actual.

5. Bibliografía

- AAVV (2007): «Expo Zaragoza 2008», *Ingeniería y Territorio*, 77.
- ACS, Z. J. (2002): *Innovation and the growth of cities*. Edward Elgar, Cheltenham.
- ALCALDE, I. (2009): «La Isla de la Innovación. Un proyecto estratégico para Avilés y Asturias», *Ábaco*, 60-61: 101-111.
- ALMOGUERA SALLENT, M. P. (2008): *La ciudad cambia de escala: Sevilla metropolitana*. Universidad de Sevilla, Sevilla.
- ANDRÉS SARASA, J. L. (2011): *El neopaisaje de la Huerta de Murcia*. Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia, Murcia.
- BARATA SALGUEIRO, T. (coord.) (2002): *Lisboa e os desafios da nova economia*. Universidade de Lisboa, Lisboa.
- BLANCO FERNÁNDEZ, J. (2004): *La emergencia de las nuevas ciudades en la era global*. Trea, Gijón.
- BORJA, J. & Z. MUXÍ (eds.) (2004): *Urbanismo en el siglo XXI. Una visión crítica*. Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona. Edicions UPC, Barcelona.
- CAPEL, H. (2005): *El modelo Barcelona: un examen crítico*. Ediciones del Serbal, Barcelona.
- CARAVACA BARROSO, I. & V. FERNÁNDEZ SALINAS & R. SILVA PÉREZ (eds.) (2009): *Ciudades, culturas y fronteras en un mundo en cambio*. Junta de Andalucía, Sevilla.
- COQ HUELVA, D. (2012): «Crecimiento suburbano difuso y sin fin en el Área Metropolitana de Sevilla entre 1980 y 2010», *Scripta Nova*, 397. En: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-397.htm>.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE FOMENTO (2011): *Información estadística de las ciudades españolas, 2010*, en <http://siu.vivienda.es/portal/informe100/informe100.pdf>.
- (s.f.): *Atlas digital de las Áreas Urbanas en España*, en <http://siu.vivienda.es/portal/index>.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE VIVIENDA (2007): *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España, 2006*, Madrid.
- FERNANDES, J. A. R. (2011): «Area-based initiatives and urban dynamics. The case of the Porto city centre», *Urban Research & Practice*, 4 (3): 285-307.
- FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, F. & al. (2001): *El área metropolitana de Granada según sus habitantes*. Universidad de Almería-Caja de Granada, Almería.
- GIL DE ARRIBA, C. (2002): *Ciudad e imagen*. Universidad de Cantabria, Santander.
- HERBERT, D. & M. J. PIÑEIRA & I. SCHNELL (eds.) (2010): «Urban trends in Iberian Peninsula», *The Open Urban Studies Journal*, 3.
- HIDALGO, J. A. (2005): *La ciudad soñada*. Quorum Editores, Cádiz.
- INE (2002): *Atlas das cidades de Portugal*. Lisboa.
- LABORDE, P. (1995): «Plan stratégique de revitalisation et projets urbains de Bilbao», en J. P. CHARRIÉ (dir.), *Villes en Projet(s)*, 339-349. Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, Burdeos.
- LÓPEZ TRIGAL, L. & M. PEREIRA (2008): «Metrópolis ibéricas: gestión de políticas urbanas en contextos competitivos e inestables», en *XI Coloquio Ibérico de Geografía*, Universidad de Alcalá de Henares (documento en CD).
- MARAGALL, P. (ed.) (1999): *Europa próxima. Europa, regiones y ciudades*. Edicions UB-UPC, Barcelona.
- MARCHENA, M. J. & M. P. PABLO-ROMERO (2005): «La Exposición Universal de Sevilla en 1992: consecuencias de orden territorial», *Territorio y Desarrollo local*, 5: 19-30.
- MARTÍNEZ CEARRA, A. (2009): «La transformación de Bilbao», *Ábaco*, 60-61: 85-99.
- MAS, E. (2010): «¿Plan Estratégico o estrategia para un discurso?: El caso de Bilbao», *Scripta Nova*, 328. En: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-328.htm>.
- (2011): «La revitalización del Área Metropolitana de Bilbao: La gestión de Bilbao Ría 2000, aspectos territoriales», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 55: 35-57.
- (2012): «Soporte territorial e identidad urbana: el caso de la Ría de Bilbao», *Scripta Nova*, 414. En: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-414.htm>.
- MEDEIROS, C. A. (dir.) (2005-2006): *Geografia de Portugal*, 2 y 4. Círculo de Leitores, Lisboa.
- MIGUEL GONZÁLEZ, R. de (2008): «Planificación territorial, gobierno y gobernanza metropolitana en las grandes ciudades españolas», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 48: 355-374.
- MINISTÉRIO DO AMBIENTE (2006): *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*. Lisboa, en: www.territorioportugal.pt.
- MIRALLES, C. & A. TULLA (2012): «La región metropolitana de Barcelona. Dinámicas territoriales recientes», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 58: 299-318.
- MONCLÚS, F. J. (2006): «Revitalización urbana y creación de nuevas centralidades. De los planes a los proyectos urbanos estratégicos», en A. G. AGUILAR (coord.), *Las grandes aglomeraciones y su periferia regional. Experiencias en Latinoamérica y España*, 325-350. UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México.
- MORALES MATOS, G. & D. MARÍAS MARTÍNEZ (2005): «Madrid: The emergence of a megacity in Southern Europe», en Y. MURAYAMA & G. DU (eds.), *Cities in global perspective: Diversity in transition*, 40-49. College of Tourism Rikkyo University-IGU, Tokyo.
- NELLO, O. (2001): «Las Áreas Metropolitanas», en A. GIL OLCINA & J. GÓMEZ MENDOZA (coords.), *Geografía de España*, 275-298. Ariel, Barcelona.
- (2012): *Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*. Tirant Humanidades, Valencia.
- OLMO, C. del (2004): «Poco pan y mucho circo: el papel de los macroeventos en la ciudad capitalista», *Archipiélago. Cuadernos de Crítica de la Cultura*, 62: 69-80.
- PORTAS, N. (coord.) (2003): *Políticas urbanas. Tendências, estratégias e oportunidades*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- RICHARDS, J. (1994): *Façadism*. Routledge, Londres.
- ROCA CLADERA, J. (dir.) (2001): *La caracterización territorial y funcional de las áreas metropolitanas españolas*. Ministerio de Medio Ambiente (documento en CD), Madrid.

- & M. MOIX BERGADÁ & B. ARELLANO RAMOS (2012): «El sistema urbano en España», *Scripta Nova*, 395. En: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-395.htm>.
- RODRÍGUEZ-BERNABÉU, E. (2005): *Alacant contra València*. Universitat de València, Valencia.
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. & R. MENÉNDEZ FERNÁNDEZ (1999): «La Ciudad Astur: un espacio proyectado en el Arco Atlántico», *Ería*, 50: 265-278.
- ROMERO RENAU, L. del (2010): «Dos décadas de urbanismo espectáculo en España: los grandes eventos como motor de cambio urbano», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 53: 309-327.
- SÁ MARQUES, T. (coord.) (1997-2003): *Sistema Urbano Nacional*, 4 vols. DGOTDU, Lisboa.
- (2004): *Portugal na transição do século. Retratos e dinâmicas territoriais*. Edições Afrontamento, Oporto.

Rehabilitación de barrios de vivienda social: el ARI de La Rondilla en Valladolid

Alberto MEISS (1) & M.^a Rosario DEL CAZ ENJUTO (2)
& Antonio ÁLVARO TORDESILLAS (3)

(1) Arquitecto, profesor ayudante Doctor & (2) Arquitecta, profesora titular
& (3) Arquitecto, profesor ayudante Doctor. ETS Arquitectura Valladolid

RESUMEN: El Comité de las Regiones, en su dictamen *El papel de la regeneración urbana en el futuro del desarrollo urbano en Europa* deja claro que el nuevo modelo de ciudad sostenible debería basarse en un enfoque integrado e innovador de la revitalización urbana que, en consonancia con la Carta de Leipzig, tenga en cuenta los aspectos medioambientales, económicos y sociales. Cabría plantear la rehabilitación urbana, pues, como una política estratégica de la ciudad. Política estratégica frente a los problemas medioambientales, para impulsar una ciudad más equitativa, cohesionada y atractiva, para incentivar la economía, etc.

El estudio del caso planteado en el artículo se centra en la rehabilitación de un barrio de vivienda social, similar a los construidos por la iniciativa pública entre los años 1950 y 1970 en otras muchas ciudades españolas, y en las expectativas y resultados obtenidos en distintos campos de análisis: ambiental, social y económico. Especialmente en el energético y de habitabilidad, principales objetivos de la intervención. Analiza las carencias actuales, pero también las enormes potencialidades, de este tipo de barrios y defiende una puesta en valor de los mismos como estrategia urbana generalizada de futuro.

DESCRIPTORES: Rehabilitación urbana. Vivienda social. Eficiencia energética. Urbanismo. Área de Rehabilitación Integral. Valladolid.

1. Introducción

Según datos ofrecidos en 2010 por la Dirección General de Arquitectura y Política de Vivienda, la rehabilitación tiene en

España un peso bajo en el sector de la construcción. Mientras que en Europa este peso es del 40% y en algunos países (como Alemania) es del 60%, en España apenas estamos en el 24%. Por contra, el suelo urbanizado ha creci-

Recibido: 20.03.2012; Revisado: 13.06.2012
e-mail: meiss@arq.uva.es; charo@arq.uva.es; tordesillas@arq.uva.es

Queremos expresar el agradecimiento por la evaluación realizada según criterios de crítica constructiva, porque consideramos que tras los comentarios recogidos en ellas se ha mejorado el resultado final del artículo original.

do desde 1990 para el conjunto de España un 26% frente al aumento del 5% poblacional. Por comunidades, Murcia, Navarra, Comunidad Valenciana y Madrid alcanzan más del 50%; Baleares y Castilla y León en torno al 40%; mientras que Cataluña es la región con crecimiento más moderado, un 11% (superior, en todo caso, al incremento de la población). Es decir, el sector inmobiliario y las políticas urbanísticas de las administraciones públicas se han centrado en el desarrollo de nuevos suelos, en la construcción de un ingente número de nuevas viviendas no correspondiente ni con un incremento poblacional ni con una reducción del tamaño de los hogares ni con una demanda de segunda residencia equivalentes. Simultáneamente, se ha producido un progresivo abandono de viviendas existentes, un vaciamiento de barrios históricos, primeras periferias urbanas y nuevas viviendas, hasta el punto de que de los 25.837.108 de viviendas existentes en España en 2010 (según el Ministerio de Fomento) 3.417.064 están sin usar. El vigente Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 pretendía que el 45% de las acciones propuestas en él se destinaran a rehabilitación y renovación, pero hasta el momento ni el hundido sector inmobiliario ni las recesivas perspectivas económicas parecen apuntar a su cumplimiento; bien es cierto que ni en el campo de la rehabilitación ni en el de la nueva construcción. Ante estas elocuentes cifras, la reactivación del sector debería centrar todos sus esfuerzos en la recuperación de ese parque de vivienda vacío e imponer fuertes restricciones al desarrollo de nuevas urbanizaciones.

Muchas de esas numerosas viviendas desocupadas precisan una notable mejora, una revisión de los estándares de habitabilidad, accesibilidad, eficiencia energética, etc. Hasta los primeros años de la actual crisis puede decirse que prácticamente todos los ayuntamientos de las ciudades españolas habían abordado algún tipo de plan de rehabilitación o renovación urbana, aunque, desde luego, no de forma masiva, ni mucho menos comparable con la construcción de nuevos barrios. No hay una cultura, ni política ni administrativa, de la rehabilitación en España. No se ha abordado la rehabilitación de forma masiva, como debiera y así aconsejan (tanto por motivos medioambientales, como sociales y económicos) los numerosos documentos existentes sobre sostenibilidad urbana. Ni siquiera en

Cataluña, la comunidad española con mayor número de intervenciones de mejora de barrios obsoletos y con una legislación específica como marco de referencia.

En el caso de la Comunidad de Castilla y León hay declaradas actualmente unas 50 ARI que afectan a un total de aproximadamente 15.000 viviendas, frente al 1.737.167 viviendas que constituyen el parque y las 230.000 vacías. Un porcentaje de rehabilitación pequeño: el 0,86% del total de viviendas y el 6,52% de las desocupadas. En Valladolid, los datos son los siguientes: hay un ARI y un ARU declarados (1.052 y 850 viviendas, respectivamente), 19.000 viviendas desocupadas, y 149.325 viviendas existentes¹.

Pues bien, en este artículo se aborda el estudio del único ARI que está en marcha en Valladolid (ARI de La Rondilla, con una primera fase recientemente finalizada y una segunda en marcha) con el objetivo de conocer las claves de la intervención (sus luces y sus sombras) de cara a apuntar pautas para esa deseable generalización de los procesos de regeneración urbana.

Hay que decir, de antemano, que el artículo enfoca sobre todo aspectos energéticos y de habitabilidad porque esos han sido los principales objetivos de la intervención, aún cuando los autores consideran necesario, pero insuficiente, este tipo de planteamiento. Hay que decir, también en este sentido, que el de la mejora de las condiciones de habitabilidad es, con el 91% de apoyo, el motivo con mayor consenso para llevar a cabo la rehabilitación de una vivienda (MINISTERIO DE VIVIENDA, 2010).

Estos barrios, como el de La Rondilla, contruidos en la época del desarrollismo franquista (o/y un poco antes) son ejemplos palpables de disconfort (pobres aislamientos, escasa inercia térmica de los cerramientos, malas condiciones de iluminación y ventilación, uso de materiales pobres, problemas de accesibilidad, instalaciones obsoletas y peligrosas, entornos urbanos poco cualificados, etc.). Su mejora generalizada y extensiva en todas las ciudades españolas tendría unas consecuencias inmediatas no sólo en el campo ambiental (reducción del consumo energético y de la generación de GEI directos e indirectos, en tanto paliaría la necesidad de desarrollo de nuevos

¹ Datos del Ministerio de Fomento, página web del Ayuntamiento de Valladolid y del estudio realizado en 2011 por LDC Gestión de fincas y administración de fincas.

suelos), sino también en el social (mejora de las condiciones de vida de los residentes y del compromiso de la ciudad toda) y el económico (estímulo y reactivación del sector de la construcción, aunque dejando de lado muchos de los conocidos efectos perversos que la hipertrofia de este sector en años pasados ha supuesto para España, en muy diversos órdenes).

Son barrios ineficientes, sí, pero también con grandes potencialidades, por eso conviene poner los mayores esfuerzos en su puesta en valor. No sólo atesoran importantes cantidades de *energía gris* (energía gastada en su origen y que no es necesario emplear en nuevas construcciones), sino que gozan de una inestimable centralidad (proximidad a cascos históricos, buena relación con las redes de transporte público, etc.), de una cierta mezcla de usos (especialmente pequeño comercio, talleres, etc.) y/o de una razonable cohesión social (identificación de los residentes con su barrio y valoración del mismo, presencia de tejido asociativo, etc.).

Es sabido que el impacto ambiental está estrechamente vinculado con la energía: según datos de Eurostat, correspondientes al año 2010 (EUROSTAT, 2012), el consumo de energía asociado con la edificación residencial representa alrededor del 18% del total de energía primaria generada en España, además de una contribución en porcentaje similar al cómputo total de gases de efecto invernadero (GEI) en nuestro país, debida al consumo prioritario de energía de origen fósil. Por eso es esencial mejorar los problemas de eficiencia de estos viejos barrios de vivienda social construidos entre los años 50 y 70 en España, pues en ellos se observa un potencial de ahorro de consumo energético muy importante: se estima la reducción posible del 30% en este sector, lo que equivale al 11% del total de la energía primaria nacional consumida (COMISIÓN EUROPEA, 2008).

El ARI que aquí se revisa ha abordado íntegramente la rehabilitación del barrio, pero ha puesto el acento en algunos aspectos (reparación de patologías o mejora energética de las edificaciones y de la accesibilidad, etc.) y ha pasado de puntillas por otros nada desdeñables. Del proceso de mejora de este Polígono de viviendas *18 de julio* construido en los años cincuenta en Valladolid, de sus fortalezas y de sus debilidades, pueden extraerse y extrapolarse algunas recomendaciones para la cualificación de estos edificios y estos barrios que pueblan las primeras periferias de todas las ciudades españolas.

2. Los barrios periféricos en la mitad del siglo xx

A mediados del siglo pasado comienza a producirse en España un tardío proceso de industrialización que va a llevar aparejadas nuevas condiciones económicas, jurídicas e institucionales y a influir notablemente en la fisonomía de las ciudades. La incipiente posibilidad de encontrar trabajo en los centros urbanos va a atraer población rural y, en consecuencia, va a suponer una importante demanda de vivienda. Una demanda a la que la promoción privada no puede hacer frente, dadas las malas condiciones económicas del país, su escaso grado de desarrollo y la política oficial de autarquía económica, lo que va a obligar al Estado a convertirse en el principal promotor de vivienda. De hecho, el período 1956-1961 va a ser el de mayor número de viviendas oficiales construidas en España: la política de vivienda en esos años va a verse subordinada al desarrollo económico. Pero este formidable esfuerzo exigido a los organismos públicos en materia de vivienda va a tener sus consecuencias y,

«contribuye a explicar las innumerables deficiencias de que adolecen la mayor parte de las realizaciones oficiales» (FERNÁNDEZ, 1991).

La intervención casi exclusiva del Estado en la década de los 50 va a allanar el camino en las décadas siguientes para la entrada paulatina de la promoción privada, que poco a poco comienza a descubrir el negocio inmobiliario. De ahí que, una vez constatado que los objetivos inicialmente planteados resultaban inasumibles, y que la política de vivienda se revelaba ineficaz, fuera revisada mediante las leyes de 1954 de *Viviendas de Renta Reducida y Mínima*, de *Viviendas Sociales* y de *Renta Limitada* (esta última unificadora de las anteriores) y, posteriormente, en 1958 con la ley de *Viviendas Subvencionadas*. Todo este conjunto normativo va a ceder inequívocamente el protagonismo a la iniciativa privada en detrimento de aquella estatal, que terminará asumiendo una mera función subsidiaria a partir de 1963, con la publicación del *Texto Refundido de Viviendas de Protección Oficial*.

Los polígonos oficiales de vivienda serán los protagonistas de esta primera etapa de fuerte intervención pública (a este tipo pertenece el Polígono 18 de julio que aquí se analiza). Se trata de operaciones unitarias de construcción de viviendas sociales, que llevan a cabo un crecimiento por áreas con un marcado carácter. Se desarrollan como si de un proyecto único se tratara: planeamiento, gestión, parcela-

ción, urbanización y edificación son ejecutados por un mismo agente (público, en este caso), en un lapso de tiempo corto (FONT ARELLANO, 1976). Lo cual les confiere una homogeneidad acorde con su tiempo, aunque superada en la actualidad. Se valora, hoy, la heterogeneidad en el paisaje urbano de los barrios, la particularidad de cada edificio, frente a esa imagen repetitiva e igualadora del pasado. Es, sin embargo, ésta de la homogeneidad, una cualidad positiva y valorable a la hora de la rehabilitación, dado que permite generalizar las soluciones constructivas, de reordenación, diseño, etc. y, con ello, abaratar costes y reducir plazos temporales.

Pese a las diferencias que caracterizan unos polígonos y otros, debidas sobre todo a la diversidad de quienes iban a ser sus usuarios finales (lo cual condicionaría no sólo las localizaciones seleccionadas, sino que influiría en los presupuestos y programas diseñados), interesa destacar algunos rasgos comunes. En primer lugar, el lenguaje morfológico y tipológico utilizado: en general, estos grupos asumieron con mejor o peor criterio el discurso de la modernidad, las pautas del Movimiento Moderno. De tal manera que va a producirse en todo el país una generalización progresiva que atañe a criterios distributivos de la vivienda higiénica (dobles orientaciones, clara separación de espacios, ventilación, iluminación), aunque no siempre garantizando las mejores condiciones de asoleo. Pero también soluciones formales y constructivas que van a repetirse con frecuencia (uso del ladrillo caravista, huecos simples con recercados en blanco, cubiertas a dos aguas con teja árabe, combinación de muros de carga con sistemas de pórticos de hormigón armado, cerramientos exteriores de una única hoja).

«La eclosión del lenguaje moderno se hizo en perfecta simbiosis con la precariedad tecnológica y de materiales que entonces imperaba» (GIGOSOS & SARAVIA, 1997).

En su gran mayoría se construirán con las tipologías del bloque abierto y la torre combinados, con frecuencia, de manera un tanto aleatoria, bajo estándares de confort mínimos, muy diferentes a los actuales.

Por otro lado, cabe señalar que, aunque los polígonos supusieron una importante ampliación de las ciudades, no comprometieron su

desarrollo urbanístico, como sí ha ocurrido después, y negativamente, con las promociones de vivienda masiva levantadas por la iniciativa privada. Se mantuvieron dentro de unos parámetros de escala, densidad, condiciones de planeamiento razonables (viario, provisión de una mínima cantidad de espacios libres, alturas de la edificación, localización, etc.). Por lo general, sus localizaciones próximas a los cascos históricos, o relacionadas con viarios estructurantes de las ciudades, los han situado en el actual momento de elephantiasis urbana en posiciones de una centralidad muy valiosa.

3. El polígono de viviendas 18 de julio en el barrio de La Rondilla

La intervención estatal en el ámbito de la vivienda en Valladolid fue muy temprana y ambiciosa —algunos autores señalan que la ciudad castellana fue la quinta más beneficiada del país en este sentido (FERNÁNDEZ, 1991)— a la vez que discontinua e irregular, en términos cronológicos y dimensionales. Aunque hubo algunas intervenciones municipales de construcción de viviendas públicas por iniciativa de la corporación municipal y a cargo de sus presupuestos en los años 40, el Estado no actuó hasta una década después cuando aprobó el primer proyecto del INV en 1951, y de la OSH en 1954².

En ese momento de euforia constructora que acontecía en todo el país, surge el Polígono de viviendas del 18 de julio, cuyo proyecto fue autorizado por Decreto del 10 de agosto de 1955 y confiado al INV, que entregaría las viviendas en 1959. Contará con una localización privilegiada, en el borde de la ciudad tradicional, al pie de la Rondilla de Santa Teresa, lo que le conferirá un enorme potencial, tanto en su momento como en el actual de la rehabilitación. Sobre una superficie de 27.465 m² se construirán 550 viviendas y dos grupos escolares. Según lo descrito en la memoria original del proyecto, la escasa superficie del solar motivó que las viviendas se distribuyeran en 37 bloques de seis plantas (B + 5),

«altura muy conveniente por permitir la máxima utilización del terreno sin necesidad de instalar ascensor» (TUESTA & VAQUERO, 1955).

² El INV construyó el 64,5% de las nuevas viviendas, mientras que la OSH el 21,9%. Ambas levantaron 6.473 viviendas de las 9.440 realizadas entre 1940 y 1967. El INV

obtuvo la aprobación del 87% de su obra en prácticamente cuatro años (1940 y 1954-56), mientras que la OSH lo hizo en uno sólo (1954) del 57%.



FIG. 1/ Delimitación del ARI 18 de Julio.

Fuente: Estudio de Detalle para regular la instalación de núcleos de comunicación vertical en edificaciones del Polígono 18 de julio.

y en 6 torres puntuales de nueve plantas (B + 8) (ver FIG. 1). El primer tipo supone un total de 444 viviendas con una superficie útil algo menor de 50 m², mientras que el segundo suma 108 viviendas con una superficie útil de 65 m²: en conjunto, la superficie construida con uso residencial es de 38.960 m² (INZAMAC-TECOPY & al., 2005). La organización del polígono, así como lo referente a infraestructuras y servicios, se limita al logro de unas determinadas densidades a partir de la yuxtaposición de los bloques de viviendas, sin una disposición demasiado clara, planteándose como equipamiento únicamente la escuela y originando problemas de diseño y uso en los pequeños espacios libres. Cabe recalcar, sin embargo, cómo el 18 de Julio se ve favorecido por esa citada posición urbana que le permite disponer de diversas dotaciones urbanas próximas.

4. Tipología constructiva y primera evaluación energética

Básicamente, los edificios promovidos por el Estado en esos años disponen de características tipológicas y constructivas análogas en toda España (*bloque bajo* —de doble crujía, con dos viviendas por planta, 4 a 6 alturas—, o *torre en altura* —con 4 o 6 viviendas por planta—), con ligeras adaptaciones a los diferentes climas en cuanto a materiales, disposición de huecos, etc. (RUBIO, 2011).

Estas características están también presentes en el Polígono 18 de julio, donde encontramos esa combinación de bloques de seis alturas y torres de nueve. El análisis se centra en los bloques, porque a los problemas similares de ambas tipologías se suman los propios de accesibilidad, por carencia de ascensor, en los primeros. En estos bloques de seis plantas todas las viviendas tienen un programa común de tres dormitorios, estar-comedor, cocina y aseo, con espacios —tendederos y terrazas— abiertos al exterior (ver FIG. 2). Progresivamente las reformas espontáneas de sus propietarios han ido clausurando los espacios exteriores: el tendedero anexo al aseo para transformar este último en baño, y las terrazas para incorporarlas al salón (ver imagen superior de FIG. 3).

Constructivamente, los edificios se resuelven mediante muros perimetrales de carga (ladrillo caravista a partir de un pequeño zócalo de sillarejo) y una sencilla estructura de hormigón armado en su crujía interior. Las características de las fábricas exteriores varían en función de la altura y localización, siendo las sencillas carpinterías los puntos más débiles de la envolvente térmica; con los años los vecinos las

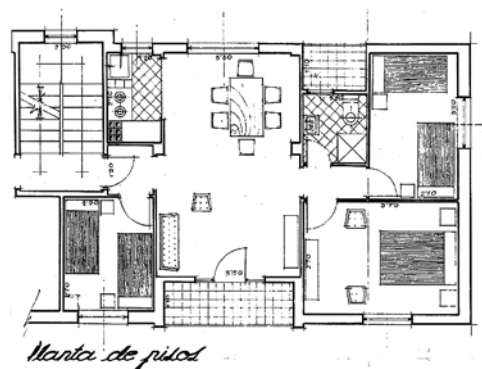
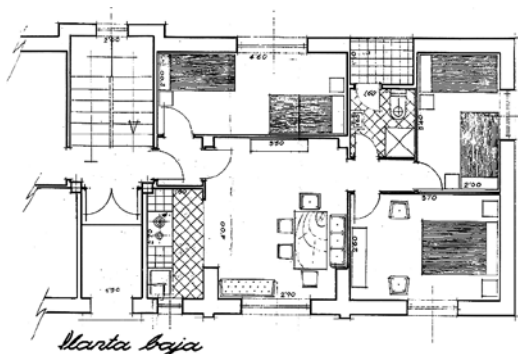


FIG. 2/ Planta baja y planta de pisos. Tipología edificatoria de los bloques de B+5 plantas

Fuente: Proyecto de 550 viviendas de renta limitada en el Polígono de Viviendas «18 de Julio», 1955.



FIG. 3/ Fachadas de los edificios, antes y después de la rehabilitación, imágenes tomadas con cámara termográfica

Fuente: Elaboración propia.

han ido reemplazando con soluciones diversas (aluminio, doble ventana, PVC, persianas) sin lograr solucionar este problema.

La clasificación de estos materiales nos permite evaluar el pobre comportamiento frente a las exigencias térmica del exterior (los valores expresan la medición media de cada partida por bloque y la transmitancia real U , en $W/m^2 \cdot K$, respecto a la transmitancia límite según el actual CTE):

- Sillarejo piedra Campaspero, trasdosado con hormigón en masa de 200 kg de cemento, situado en el zócalo pétreo: $26 \text{ m}^2 \cdot U \approx 2,0 > U_{\text{lim}} = 0,66$.
- Fábrica de ladrillo macizo, tipo Piña a cara vista, asta y media, sentada con mortero de cemento, situado en el cerramiento de planta baja y refuerzos estructurales: $133 \text{ m}^2 \cdot U \approx 1,7 > U_{\text{lim}} = 0,66$.
- Fábrica de ladrillo ladrillo macizo a cara vista, tipo Piña, colocado a un asta, senta-

do con mortero de cemento y trasdosado con tabique de ladrillo hueco sencillo, formando cámara de aire, situado en el cerramiento de las plantas intermedias: $58 \text{ m}^2 \cdot U \approx 1,3 > U_{\text{lim}} = 0,66$.

- Fábrica de ladrillo macizo a cara vista, tipo Piña, colocado a media asta, trasdosado con tabique de ladrillo hueco sencillo, formando cámara de aire y tomado con mortero de cemento, situado en las fachadas de las últimas plantas y en los espacios exteriores: $254 \text{ m}^2 \cdot U \approx 1,6 > U_{\text{lim}} = 0,66$.
- Fábrica de ladrillo macizo un asta y cara vista, sentado con mortero de cemento, situado en los hastiales, plantas intermedias y exterior de las escaleras: $194 \text{ m}^2 \cdot U \approx 2,1 > U_{\text{lim}} = 0,66$.
- Forjado de cubierta formada por bóveda vaída, tablero de rasilla sobre tabiquillos de ladrillo hueco sencillo, muros de hormigón y hierros tensores, situado en la cubierta del edificio: $138 \text{ m}^2 \cdot U \approx 2,0 > U_{\text{lim}} = 0,38$.

Una primera evaluación energética realizada a partir de los modelos informáticos establecidos por la Normativa —simulación mediante el programa LIDER y CALENERVYP³— concluye unos consumos de acondicionamiento que superan ampliamente los equivalentes a un edificio actual de referencia, y le imponen una muy pobre calificación energética a nivel global (ver FIG. 4).

5. La percepción de los residentes: encuesta a los vecinos de los bloques sin rehabilitar

En la primavera de 2011 se llevó a cabo una campaña de encuestas entre los vecinos de aquellos bloques pendientes de rehabilitar; esto es, 324 viviendas. A la vez, se hizo una encuesta también, a los bloques ya rehabilitados; 228 viviendas.

Se entrevistó, puerta a puerta, a una muestra elegida al azar de 58 viviendas antes de la rehabilitación y de 76 después, según dos modelos de 52 y 57 preguntas respectivamente, referentes a cinco temas: la vivienda y su uso, sus características energéticas, sus condiciones de habitabilidad, las del edificio en que se encuentra y las del barrio. Las respuestas válidas varían para cada una de las preguntas, pero un promedio de todas ellas arroja un valor de encuestas válidas del 10 y 13% respectivamente, del total de la población. En virtud del número de encuestas realizadas, superior a 56 en el primer caso y a 69 en el segundo, podemos estimar un *margen de confiabilidad* de los resultados del 90 y 91%, y por tanto, un *porcentaje de error* del 10 y 9%, respectivamente⁴.

Las encuestas fueron realizadas por la tarde-noche con objeto de no encontrarnos con las

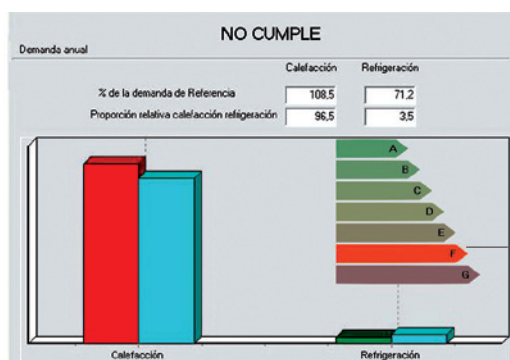
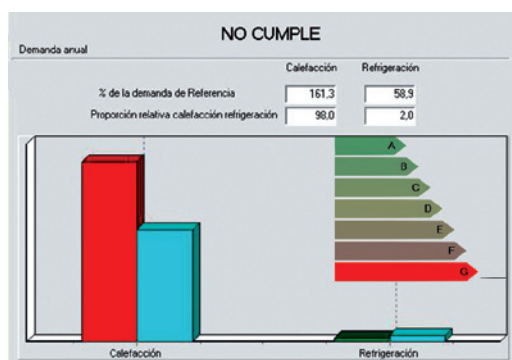


FIG. 4/ Análisis con LIDER del bloque antes y después de la rehabilitación

Fuente: Elaboración propia.

³ LIDER es la aplicación informática que permite cumplir con la opción general de verificación de la exigencia de Limitación de Demanda Energética establecida en el Documento Básico de la Habitabilidad y Energía del Código Técnico de la Edificación (CTE-HE1). CALENER VYP es una herramienta que permite determinar el nivel de eficiencia energética correspondiente a un edificio, obteniéndose su calificación normalizada según los criterios de la

normativa europea EPBD 2002/91/CE. Los programas están patrocinados por el entonces Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y por el Instituto para la diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE).

⁴ Cálculo realizado según la fórmula del tamaño de la muestra para una población finita, y para un grado de error máximo aceptable en los resultados de la investigación del 10%.

viviendas vacías. La aleatoria elección de las viviendas vino determinada por aquellas que nos abrieron la puerta, y quisieron contestar. En algunos casos, los menos, las respuestas aportadas eran dudosas, o simplemente, no se contestaban, con lo que no se aceptaron como válidas. Uno de los apartados de este primer cuestionario está relacionado con el confort y la energía que se necesita para conseguirlo (ver FIG. 5).

En este sentido, el rasgo diferencial de las viviendas originales es el mal aislamiento de su envolvente térmica: esta circunstancia hace propicia la aparición de humedades en los locales (36,8% de los encuestados), dado que la fría temperatura de los paramentos y la producción interior de vapor no pueden ser compensadas con la calefacción y la ventilación disponibles (la mejora de las carpinterías agudizó incluso aún más el problema al renovar menos el aire interior).

La implantación del gas natural en los noventa supuso una mejora significativa en el confort

térmico invernal de las viviendas, pues se incorporaron masivamente sistemas más eficientes para su calefacción. Sin embargo, este confort en verano sigue siendo malo (a excepción de aquellos pocos que instalaron sistemas de aire acondicionado) dependiendo de la orientación del edificio. Es éste, el de la orientación, un punto de reflexión interesante pues determina de un modo muy directo las consecuencias que dicha elección comporta en sus habitantes.

Es significativo, cómo más de la mitad de los encuestados no estaría dispuesto a pagar un alquiler más alto a cambio de un alojamiento mejor, teniendo en cuenta que no estamos hablando de la introducción de elementos de lujo, sino de mejora en las condiciones de confort básicas de toda vivienda. Este dato refleja cuán complejo y articulado se presenta el proceso de transformación y rehabilitación de los barrios en cualquier ciudad; donde, antes que tener que enfrentarse con cualquier tipo de política de vivienda, han de hacerlo primero con una actitud cultural fuertemente arraigada entre sus habitantes.

FIG. 5/ Encuesta del confort y la energía en las viviendas sin rehabilitar

Cuestionario	%	Respuesta
Sistemas de calefacción	84,2	Radiadores a gas natural (sistema individual)
	15,8	Estufas eléctricas
Confort térmico invernal en la vivienda	62,1	Suficiente
	7,9	Insuficiente (50% dormitorios, 25% cocinas, 25% estar-comedor)
Confort térmico estival en la vivienda	55,3	Suficiente
	44,7	Insuficiente (61% dormitorios, 22% estar-comedor, 17% cocinas)
Instalación de aire acondicionado	10,5	Sí
	89,5	No
Averías sufridas en las instalaciones	36,1	Sí (18% a.F.S., 18% Calefacción, 36% saneamiento, 28% electricidad)
	63,9	No
Modernización de las instalaciones originales	65,7	Sí (23% a.F.S., 26% A.C.S., 30% Saneamiento, 21% electricidad)
	34,3	No
Presencia de humedad o condensación en los paramentos	36,8	Sí
	63,2	No
¿Estaría dispuesto a pagar más por una vivienda mejor?	47,7	Sí
	52,3	No

Fuente: Elaboración propia.

6. Declaración del ARI de La Rondilla y gestión del mismo

El proceso de rehabilitación urbana del Polígono 18 de julio, que aún tiene pendiente de ejecución la segunda fase, ha recorrido una larga trayectoria. Una trayectoria que comenzó hace más de veinte años, cuando VIVA (Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid, S. A.) encargó a la UTE formada por el Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid y la empresa consultora Inzamac-Tecopy la redacción de un «Estudio para la remodelación de los barrios de *Pajarillos* y *Rondilla* en Valladolid»⁵. El trabajo, centrado en dos de los barrios más populosos de Valladolid, realizaba análisis y propuestas para el conjunto de cada uno de ellos. Propuestas que no han llegado a abordarse como tales, pero sí han servido de base para la intervención parcial en algunas áreas de dichos conjuntos: ARI de la Rondilla con los Polígonos 18 de julio y XXV años de paz, y ARU 29 de octubre en el barrio de Pajarillos (actualmente en fase de estudio).

Finalmente, el Área de Rehabilitación Integral se declara el 29 de noviembre de 2006, acogiendo al Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009 y al Plan Estatal de Vivienda 2005-2008. El área objeto de declaración está constituida por los Polígonos 18 de julio y XXV Años de paz en el municipio de Valladolid y se tramita de manera conjunta bajo la denominación Barrio de la Rondilla. Según se recoge en el BOCYL núm. 230 la declaración se justifica porque «dichos polígonos de promoción pública (...) sufren en la actualidad una serie de deficiencias en sus edificaciones: aparición de patologías (humedad por capilaridad en plantas bajas, fallos en cubiertas y en elementos de recogida de pluviales), obsolescencia de redes de infraestructuras (telecomunicaciones, electricidad, fontanería), mala accesibilidad (falta de ascensores en bloques de hasta 5 plantas), y deficiente aislamiento (soluciones inadecuadas en fachadas y carpinterías)». A ello hay que añadir, según el mismo documento, que:

«el área propuesta sufre un proceso de envejecimiento, con reducción del tamaño medio de hogar y pérdida consiguiente de población, así

como una creciente tendencia a la llegada de residentes procedentes del extranjero⁶, lo que hace necesaria una intervención pública a la escala adecuada, que incluye la rehabilitación de 1.052 viviendas (540 viviendas en el Polígono 18 de Julio y 512 viviendas en el Polígono XXV Años de paz), así como la reurbanización mediante la reordenación de todos los espacios públicos interiores o de borde de los citados polígonos» (Acuerdo 164/2006).

Fuera de la programación y financiación del área de rehabilitación integral, se proponen (aunque sin concretar, ni temporal ni económicamente) otras actuaciones en los equipamientos públicos de ambos polígonos incluyendo la construcción de sendos aparcamientos subterráneos para residentes.

La intervención sobre las viviendas (es decir, el grueso de la actuación) debe de centrarse, según recoge la memoria-programa, en los siguientes aspectos, ordenados jerárquicamente:

1. Reparación sistemática de las patologías comunes detectadas (problemas de humedad por capilaridad en plantas bajas, reparación de las cubiertas o reposición de los elementos de evacuación de pluviales).
2. El establecimiento de una propuesta de mejoras sistemáticas del comportamiento energético y el confort térmico de las viviendas, que implica un estudio de los cerramientos exteriores.
3. Mejora de la accesibilidad, lo que va a suponer la construcción de ascensores sobre el espacio público, como única alternativa posible (la tipología de la edificación supone necesariamente que estos ascensores tendrán su acceso desde las mesetas intermedias de las escaleras).
4. Establecimiento de criterios para dirigir las diversas intervenciones de reformas particulares: carpinterías exteriores (materiales, colores y particiones), tratamiento de las celosías de tendedores, color para los recercados y alféizar de los huecos. Se pretende una mejora del aspecto visual del conjunto edificado que incluye una actuación generalizada de homogeneización de las carpinterías exteriores y de los ce-

⁵ El estudio se encarga en 1999 y finaliza en 2002. Parte de la documentación del mismo fue presentada al Premio Europeo Gubbio 2003 y galardonada con el distintivo Progetto segnalato dentro de la sección europea de dicho concurso.

⁶ Según datos obtenidos del Observatorio Urbano del Ayuntamiento de Valladolid y la empresa municipal VIVA, en 2011 la población del barrio de la Rondilla ascendía a

18.584 habitantes (el 5,9% respecto del conjunto del municipio). La población extranjera residente en el mismo sumaba 1.059 habitantes (el 10,5%). La media de habitantes por vivienda está en 2,6, pero el número de hogares con uno o dos miembros es muy elevado: 2.000 con una sola persona, de los cuales 300 están ocupados por mayores de ochenta años. El índice de envejecimiento del barrio es mayor del 25%.

rramientos de los espacios semiabiertos (terrazas y tendedores).

5. Adecuación de las instalaciones comunes de electricidad, fontanería y telecomunicaciones, a las demandas actuales.

Por su parte, la intervención sobre el espacio público y los equipamientos es menos ambiciosa. Para el primero se propone la reurbanización generalizada de todo el Polígono, con mejora del espacio estancial y nuevo tratamiento del viario interior:

«como viario diferenciado donde prime la coexistencia».

Para los segundos se prevé:

«la rehabilitación y reutilización de los equipamientos existentes con el destino adecuado para cada uno de ellos. Asimismo se propone al ejecución de dos aparcamientos subterráneos para residentes».

Los marcos de financiación y gestión fueron establecidos por el Ministerio de Vivienda, la Junta de Castilla y León y el Ayuntamiento de Valladolid. Los costes de la rehabilitación se repartirán de la siguiente manera: una aportación por parte de los propietarios en torno al 30% del «Presupuesto protegido» relativo al conjunto de las intervenciones en la edificación residencial, con el 70% restante repartido entre las tres administraciones participantes. Éstas se harán cargo de la totalidad del «Presupuesto protegido» relativo a los gastos de urbanización y reurbanización⁷. Cada vivienda puede optar a una subvención que oscila entre los 15.500 y los 5.000 euros, y han de aportar unos mínimos que se mueven entre los 4.450 y los 1.450 euros, respectivamente⁸. VIVA se encargará de gestionar las diversas subvenciones; es la garante de la actuación, pero no la promotora (la contratación y seguimiento de las obras la realizan las comunidades de vecinos y los técnicos por éstas contratados), aunque, finalmente, y con el objeto de agilizar el proceso, la sociedad municipal se ha hecho cargo de buena parte de la gestión, como tramitación de licencias, finales de obra, etc.

La intervención adopta un carácter limitado por propia iniciativa del ente gestor (VIVA), dado que se quisieron compatibilizar los recursos

económicos de los propietarios y la habitabilidad de sus viviendas con el coste total y la duración de las obras. Esta decisión de rehabilitación no intrusiva valoraba positivamente la ventaja de no tener que realojar a los vecinos durante la duración de las obras, así como una mayor velocidad de ejecución y una controlada inversión pública.

7. Aspectos técnicos de la rehabilitación

Constructivamente, las fachadas se han acondicionado recubriéndolas con un aislamiento integral a base de placas rígidas de poliestireno expandido de alta densidad, ancladas mecánicamente y protegidas de la intemperie con un revestimiento continuo de mortero hidráulico armado con una malla de fibra de vidrio (FONSECA, 2008) (ver FIG. 6). Además, se unificó la imagen exterior de los bloques de viviendas con el cerramiento homogéneo de tendedores y terrazas, mediante lamas metálicas horizontales.

En las cubiertas se hizo un tratamiento conjunto de los faldones de cubierta, regularizando pendientes, incorporando un sistema de aislamiento y renovando los elementos de cubrición. Por último, se canalizó el desagüe de pluviales con la disposición de canalones y bajantes en los paramentos, ausentes en el proyecto original.

Otro gran reclamo social era la ausencia de ascensores (94,50% de los encuestados): el proyecto de rehabilitación proyecta un núcleo de comunicación vertical —ascensor y escaleras— adosado a la parte posterior del bloque.

Por razones de ordenamiento urbanístico y para no exceder los límites de la edificabilidad computable materializada, este núcleo se define como «ligerero, permeable y desmontable». Así el cerramiento del volumen se ejecuta en gran parte mediante una malla abierta de metal expandido, fabricado por un proceso de incisión y estiramiento, sin ningún otro elemento interpuesto con el exterior (ver FIG. 7).

Esta permeabilidad conlleva que un espacio, el del distribuidor de acceso a las viviendas, ori-

⁷ El coste final de la primera fase de la operación, que ha afectado a 540 viviendas ha sido de 9.715.000 euros, sólo en vivienda, sin contar la urbanización.

⁸ Las modalidades recogidas en la Convocatoria para la concesión de subvenciones destinadas al Área de Rehabilitación Integral del barrio de la Rondilla en Valladolid son:

1. la Rehabilitación Integral Total, 2. la Rehabilitación Integral Puntual, 3. la Rehabilitación Integral Parcial, 4. la Rehabilitación Total, 5. la Rehabilitación Puntual y 6. la Rehabilitación Parcial. Los vecinos podían acogerse, en principio, a cualquiera de ellas, si bien desde VIVA se fomentaba la primera de ellas, por la que optaron mayoritariamente.

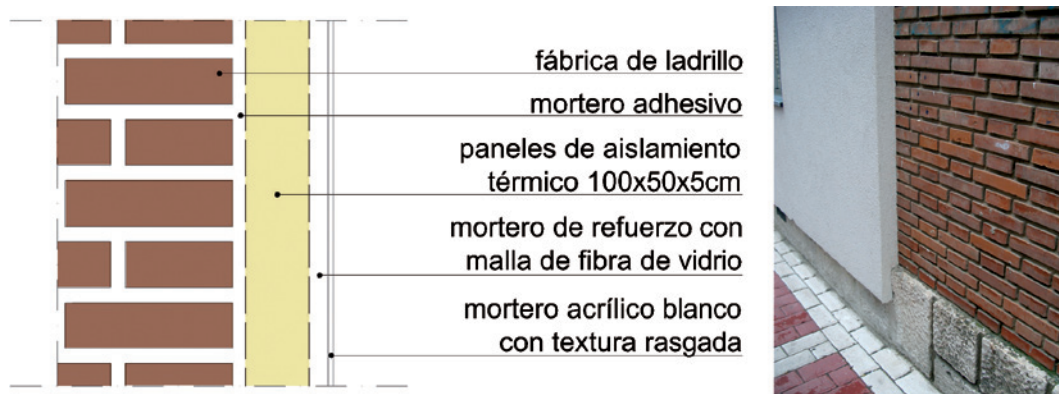


FIG. 6/ Revestimiento de las fachadas de fábrica

Fuente: Elaboración propia.

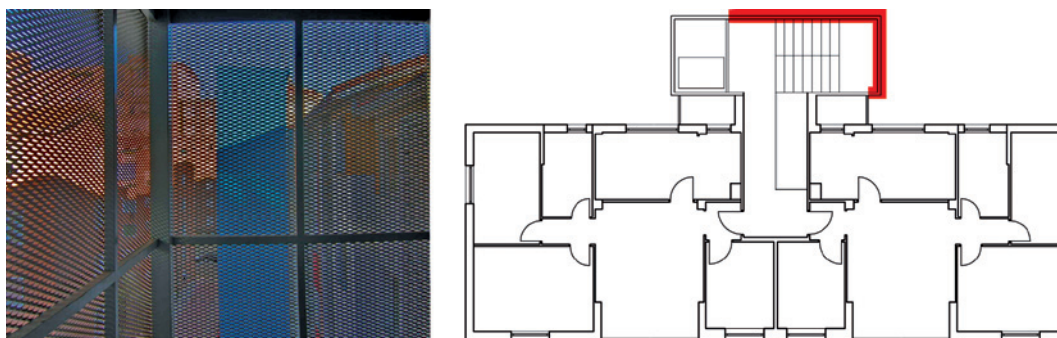


FIG. 7/ Asimilación del núcleo de comunicación vertical al espacio exterior.

Fuente: Elaboración propia.

ginariamente diseñado como interior, adopte prácticamente las condiciones ambientales del exterior. Desde el punto de vista energético, se trata de una mala solución, pues las intenciones de ahorro expuestas en el proyecto desaparecen ante esta circunstancia: los vestíbulos y portales de cada núcleo se asimilan a espacios vinculados a exteriores y las particiones interiores que lindan con ellos (sin aislamiento térmico) son un foco de pérdida de primer orden.

Esta circunstancia se verifica en la simulación energética cuyo proceso consta de una primera evaluación de soleamiento y exposición solar, análisis de la iluminación natural y análisis térmico con el programa ECOTECTANALYSIS 2011⁹. Posteriormente se utilizaron los parámetros oficiales establecidos en el CTE, con el

uso de los métodos simplificados del DB-HE1 y la aplicación informática LIDER, para proceder a la calificación y la determinación de la etiqueta energética mediante CALENERVYP, lo que permite comparar los valores con casos análogos (ver FIG. 4). Por último se recrea este mismo estudio para verificar por contraste los valores obtenidos mediante los programas DESIGNBUILDER y VPClima¹⁰. En todos los casos los consumos de acondicionamiento, aún mejorando, siguen siendo superiores a los equivalentes a un edificio de referencia.

Adicionalmente, la reforma de las zonas comunes ha supuesto la sustitución de la totalidad de las instalaciones de uso general (fontanería, saneamiento, electricidad) y la incorporación de otras necesarias (telecomunicaciones), sin adentrarse en las viviendas. Esto, dada la

⁹ Autodesk Ecotect Analysis. Sustainable Building Design Software.

¹⁰ DesignBuilder 3.0.0.105 yvpCLIMA de la Universidad Politécnica de Valencia.

presencia de materiales nocivos para el medio natural urbano (como son las instalaciones de saneamiento realizadas en plomo), no deja de ser una solución incompleta. De los cuestionarios se deduce que, en muchas viviendas, las instalaciones que conducen agua están deterioradas y resultan obsoletas (78,0% de las averías declaradas). La ocasional rotura de tuberías ha generado la presencia de manchas de humedad en paredes y techos. Ciertamente una intervención más comprometida habría eliminado este problema real y potencial hacia la rehabilitación realizada.

Otro tanto podría decirse respecto a que la intervención no ha previsto la sustitución de las carpinterías existentes (resumen de todos los tipos factibles de modelos posibles, tras décadas de libre albedrío de sus ocupantes) por una tipología homogénea que asegure unas prestaciones acordes a las intenciones del proyecto de rehabilitación. Esto podría deberse a que no se ha concebido un estudio energético integral del bloque rehabilitado, ni considerado

otros sistemas de aislamiento más eficientes o sistemas pasivos que incorporen el uso de la energía solar.

8. La percepción de los residentes
(2): encuesta a los vecinos
de los bloques rehabilitados

El objeto del segundo cuestionario ha sido el de averiguar si la intervención en los edificios y en el barrio ha supuesto una mejora perceptible en la calidad de vida de sus habitantes. En líneas generales emerge, de hecho, una opinión positiva respecto a las mejoras realizadas.

El primer cuestionario revelaba la necesidad de actuar en las zonas comunes y, principalmente, en la supresión de barreras arquitectónicas (básicamente, la inclusión de ascensores). El problema se ha resuelto satisfactoriamente, aunque el 22% no está conforme con el modo en que se ha hecho (ver FIG. 8).

FIG. 8/ Cuestionario en las viviendas tras la rehabilitación

Cuestionario	%	Respuesta
Resolución del problema de la instalación del ascensor	77,9	Adecuada
	22,1	Inadecuada
Mejora en el comportamiento térmico en invierno tras la reforma	81,2	Sí
	18,8	No
Mejora en el comportamiento térmico en verano tras la reforma	62,2	Sí
	37,8	No
Condiciones de confort adecuadas en verano	76,2	Sí
	23,8	No
Presencia de humedad o condensación en los paramentos	19,6	Sí
	80,4	No
Reconocibilidad del edificio en el barrio	85,7	Sí
	7,1	No o poco
Agrado con el nuevo aspecto de los edificios	75,0	Sí
	21,4	No
Espacios verdes suficientes	53,5	Sí
	42,9	No o poco
Fácil movilidad peatonal	67,8	Sí
	23,3	No o poco
Fácil movilidad rodada	10,7	Sí
	75,0	No
Aparcamiento	83,9	Difícil
	5,3	Fácil

Fuente: Elaboración propia.

En lo que se refiere al confort alcanzado en términos de calefacción, en invierno, los vecinos continúan manifestando su satisfacción. El problema que existía antes de la reforma era el de un mal aislamiento de las fachadas y éste, como sabemos, ha sido parte importante de dicha reforma. Ahora es el 81,2% de los entrevistados, frente al 62% de antes, el que señala cómo sus viviendas son ahora de más calidad. Además, el 62,2% afirma que el confort estival también ha aumentado (antes 55,3%); disminuye el porcentaje de personas que han instalado una consola de aire acondicionado (del 10,5% al 7,2%).

A todo esto hay que añadir cómo el porcentaje de personas que denunciaba la presencia de humedades en las viviendas ha disminuido, del 63,2% al 80,4%.

En lo que respecta al impacto visual de la rehabilitación, los resultados expresados por los vecinos en las encuestas son muy reveladores. El porcentaje de personas que afirma que su edificio es ahora reconocible respecto al resto de construcciones del barrio ha aumentado hasta el 85,7%. Obviamente, del anaran-



FIG. 9/ **Imagen del conjunto rehabilitado**

Fuente: Elaboración propia.

jado del ladrillo al pseudo lienzo neoplasticista del mortero en el que se han convertido hay una gran diferencia (ver FIG. 9). Al 75% de las personas les gusta el nuevo aspecto de sus edificios aunque no todos estaban de acuerdo con el color blanco utilizado en las fachadas. El temor a ser «blanco» de las pintadas vandálicas, expresado en las reuniones con VIVA, era latente y el tiempo lo ha corroborado; aun-



FIG. 10/ **Planta del polígono después de la intervención**

Fuente: Estudio de detalle para regular la instalación de núcleos de comunicación vertical en edificaciones del Polígono «18 de Julio».

que el acabado de ladrillo tampoco quedara del todo inmune.

La última parte de los cuestionarios arrojaron una sorprendente revelación en lo que concierne a la intervención en su aspecto urbano. La peatonalización de algunas calles o su transformación en vías de coexistencia, donde el peatón adquiere mayor protagonismo, ha supuesto una transformación en la percepción de los vecinos hacia su barrio. Y esto es el incremento de personas que consideran tener, ahora, más áreas verdes. El caso es curioso es cuanto a que el área neta verde es la misma que antes. No se ha plantado ni un solo árbol más. La idea que parece traslucir de tal impresión es que la intervención ha dejado más evidentes los elementos presentes entre los edificios —mobiliario urbano, árboles y jardines— en lugar de la imagen homogénea precedente (ver FIG. 10). La introducción de espacios peatonales ha mejorado ligeramente tanto la percepción de un espacio más amplio y ordenado, como la propia movilidad peatonal.

Quedan, sin embargo, demandas del barrio insatisfechas: como es lógico, pues no ha sido objeto de estudio ni de intervención, se mantiene el porcentaje de personas que continúan denunciando una mala movilidad para el tráfico rodado. Otro dato fundamental es el relativo a los espacios que sería oportuno crear: el 61,6% señala un centro diurno para ancianos.

9. Conclusiones

La crisis económica actual ha relegado a un segundo plano la no menos ineludible crisis ambiental. Se da la circunstancia de que, en España, ambas crisis entroncan, en buena medida, con un modelo de crecimiento pasado excesivamente dependiente del sector de la construcción. Y, especialmente, de un sector de la construcción que fiaba todos sus beneficios a la incorporación de más y más suelo urbanizado a las periferias de nuestras ciudades, a la venta de más y más viviendas nuevas, mientras dejaba de lado a un ingente número de barrios obsoletos necesitados de intervención. En esos tiempos de bonanza económica, al sector privado no le interesaba intervenir en ellos y el sector público prefería invertir los dineros en operaciones más mediáticas que las de mejora de barrios con escaso atractivo. Aunque podamos referirnos a algunas operaciones de regeneración urbana interesantes (e incluso modélicas) en varias ciudades españolas, no puede hablarse, en ningún caso, de una apuesta generalizada por la

puesta en valor de los tejidos consolidados del siglo pasado. Urge pues, ahora que el sector inmobiliario vive uno de los peores momentos de las últimas décadas, ahora que los problemas medioambientales siguen creciendo (aunque se hable menos de ellos), plantear una reconversión decidida del sector de la edificación hacia la rehabilitación; invirtiendo los términos (más regeneración y menos extensión, incluso ninguna extensión, en muchos casos), para lo cual es preciso que sea el sector público el que asuma el liderazgo y atraiga e impulse a un sector privado que necesita volver a remontar el vuelo.

En este sentido, hemos de valorar positivamente la intervención que aquí se analiza. Además de por el mero hecho de llevarse a cabo, e iniciar con ello un camino que sería deseable se afanzara, porque se ha hecho con arreglo a algunos criterios satisfactorios. Entre ellos: el mantenimiento del tejido social del barrio y la permanencia de sus habitantes durante el proceso de mejora. De algún modo, el no desalojar a los usuarios permite conocer de primera mano sus necesidades al tiempo que facilita la cohesión social. Del mismo modo, es de destacar la labor de gestión de VIVA, especialmente en el campo de la información, haciendo atractiva entre los residentes la participación en el proceso, tarea compleja en tanto que ésta es la primera experiencia de este tipo que se lleva a cabo en la ciudad (a excepción del ARI de Platerías, un ámbito histórico con otras connotaciones). Por otro lado, ha de destacarse la mejora evidente de la imagen urbana, de las condiciones de estanqueidad y energéticas de los edificios y, sobre todo, de la accesibilidad (la incorporación de ascensores en todos los bloques que carecían de ellos es una de las principales fortalezas de la intervención). Las encuestas realizadas así lo corroboran, reflejando un índice de satisfacción global tras la rehabilitación del 80,4%.

Sin embargo, no deben obviarse otros aspectos menos destacables no abordados que, en nuestro criterio, hacen de esta intervención una oportunidad débilmente aprovechada. Interesa, pues, hacer una revisión crítica. En términos generales, podría decirse que la rehabilitación ha sido más extensiva que intensiva: se ha centrado en lo más «visible» y ha escurrido cuestiones relevantes de menor visibilidad. Ha faltado decisión a la hora de canalizar políticas, fondos, programas e inversiones que hubieran posibilitado una intervención más contundente e integral. Más contundente en el ámbito medioambiental, apostando por una rehabilitación energética más completa (incorpo-

rando sistemas de captación solar pasiva y activa, o evitando las pérdidas calóricas con la renovación de las carpinterías, por ejemplo). Más contundente en el ámbito urbanístico, naturalizando los espacios libres, incidiendo en el enquistado problema de la falta de aparcamiento para residentes e incorporando algunos equipamientos necesarios, así como otros elementos atractores (otros usos y actividades diferentes a los residenciales, por ejemplo). Más contundente respecto de la edificación, incluyendo también al ámbito privado de las viviendas (especialmente la fontanería, cuyas redes de abastecimiento a base de tuberías de plomo, tienen un potencial contaminante nada desdeñable): de esta manera la intervención podría considerarse integral, sin confiar en que los propietarios hagan el resto, lo que supone un proceso casi interminable en el tiempo.

Más contundente, por último, respecto del ámbito normativo. Es sabido que la integración de los criterios urbanísticos, ambientales, sociales y económicos suele aparecer como especialmente difícil cuando se contempla exclusivamente, como es habitual, desde la perspectiva de la gestión (VELÁZQUEZ & VERDAGUER, 2011). Esto explica que una decisión como la encomiable incorporación de ascensores adosados a los bloques no se haya realizado en las me-

jores condiciones. Y es que, una cuestión como que el nuevo elemento suponía un incremento de edificabilidad del inmueble no contemplado en el PGOU, ha determinado que esa pieza de comunicación vertical se haya previsto como un espacio semiabierto, dejando a la intemperie los rellanos de acceso a las viviendas y facilitando la pérdida de calorías a través de los tabiques que antes de la incorporación del ascensor eran interiores y ahora han pasado a ser semiexteriores. No es de recibo que un «problema» menor como es ese pequeño incremento de edificabilidad no pueda encontrar alternativas legales viables.

Cabría añadir, a la vista de lo expuesto, que la innegable complejidad de los procesos de regeneración urbana, que la falta de herramientas legales, fiscales, financieras, formativas, etc. adecuadas, que las dificultades de coordinación de los diversos agentes implicados, o aquellas otras sociales, e incluso culturales (RUBIO DEL VAL, 2010), no deberían retrasar el impulso político decidido de la rehabilitación de barrios obsoletos (los polígonos de promoción pública de los años 50-70 y, en general, de todos los tejidos urbanos que precisen la intervención pública). Entre otras cosas, por su papel estratégico en la crisis del sector inmobiliario y en la crisis medioambiental.

10. Bibliografía

- BOP VALLADOLID (2007): «Convocatoria para la concesión de subvenciones destinadas al Área de Rehabilitación Integral del barrio de La Rondilla en Valladolid», n.º 288, 15 de diciembre.
- COMISIÓN EUROPEA (2008): «Eficiencia energética: alcanzar el objetivo del 20%». COM 772 final, Bruselas.
- DEL CAZ, R. (2006): «Schede di programmi di demolizione e ricostruzione. Spagna», en AAVV, *Demolire e ricostruire in Europa. Programmi a confronto*. Officina Edizioni, Roma.
- & P. GIGOSOS & M. SARAVIA (1999): *Ciudades civilizadas. Lecciones de urbanismo*. ETSA de Valladolid, Valladolid.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE VIVIENDA (2010): «La Rehabilitación del Parque Residencial existente en la Unión Europea y otros países europeos». XVIII Reunión Informal de Ministros responsables de Vivienda de la Unión Europea, 344. Ministerio de Vivienda, Toledo.
- EUROSTAT (2012): Final energy consumption, by sector, year 2010. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/energy/data/main_tables.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, J. A. (1991): *Promoción oficial de viviendas y crecimiento urbano en Valladolid*. Universidad de Valladolid, Valladolid.
- FONSECA APARICIO, M. Á. (2008): *Estudio de detalle para regular la instalación de núcleos de comunicación vertical en edificaciones del Polígono «18 de julio»*. Promotor: VIVA. Valladolid, 21 de octubre de 2008. BOP Valladolid del 29 de noviembre.
- FONT ARELLANO, A. & al. (1976): *Valladolid. Procesos y formas del crecimiento urbano*. Delegación de Valladolid del COAM, Madrid.
- GIGOSOS, P. & M. SARAVIA (1997): *Arquitectura y urbanismo de Valladolid en el siglo XX*, Serie: Historia de Valladolid, VIII-2. Ateneo de Valladolid, Valladolid.
- INZAMAC-TECOPY & INSTITUTO DE URBANÍSTICA DE LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID & COTESA (2005): *Memoria-Programa de la solicitud del ARI para el Polígono «18 de julio»*. Documento inédito proporcionado por VIVA, Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2006): Acuerdo 164/2006, de 23 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se declara como Área de Rehabilitación Integral el barrio de la Rondilla en Valladolid. Consejería de Fomento. BOCYL, 230.
- RUBIO DEL VAL, J. (2011): «Rehabilitación urbana en España (1989-2010). Barreras actuales y sugerencias para su eliminación». *Informes de la Construcción*, 63, extra (5-20). Madrid.
- TUESTA CABALLERO, J. L. & J. VAQUERO MARTÍN (1955): *Memoria original del Proyecto de 550 vi-*

viendas de renta limitada. Promotor: Patronato Francisco Franco de Valladolid, agosto. Archivo Provincial, Diputación de Valladolid.

VELÁZQUEZ, I. & C. VERDAGUER (2011): *Regeneración urbana integral. Tres experiencias innovadoras europeas: Île de Nantes, Coin Street y Barrio de la Mina*. Sepes, Madrid.

VIVA, SOCIEDAD MUNICIPAL DE SUELO Y VIVIENDA DE VALLADOLID (2008): *Prescripciones técnicas de intervención para los polígonos «18 julio» y «XXV años de paz» en el barrio de La Rondilla de la ciudad de Valladolid*. <http://www.smviva.com/>

Abreviaturas

ARI: Área de Rehabilitación Integral.

ARU: Área de Renovación Urbana.

CTE-HE1: Documento Básico de la Habitabilidad y Energía del Código Técnico de la Edificación.

EUROSTAT: Agencia Europea de Estadística.

GEI: Gases de Efecto Invernadero.

IDAE: Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía.

INV: Instituto Nacional de la Vivienda.

PGOU: Plan General de Ordenación Urbana.

OSE: Observatorio de la Sostenibilidad en España.

OSH: Obra Sindical del Hogar.

VIVA: Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid, S. A.

Estrategias para la revitalización de los entornos comerciales clásicos del siglo XXI

Roger SÁNCHEZ DE RÍO

Arquitecto, Master in Urban Systema Planning. Doctor en Ciencias Ambientales.

RESUMEN: Se expone en este artículo una muestra de actuaciones sobre entornos comerciales clásicos o tradicionales desde los años 80 del siglo xx hasta nuestros días. Empezando en Canadá y los Estados Unidos y terminando en Europa —España y Reino Unido— para mostrar estrategias encaminadas a recuperar el atractivo comercial de los espacios de mayor centralidad de la ciudad. A modo de sumario, se categorizan tres modelos genéricos de intervención pública que resumen la muestra anterior, articulada sobre una estrategia pensada para recuperar la actividad económica de las áreas centrales de la ciudad equilibrando así, parte de los flujos comerciales hacia la periferia.

DESCRIPTORES: Zonas comerciales urbanas. Áreas de promoción económica. Diseño urbano. Entornos comerciales clásicos.

1. Introducción

La inserción de la actividad comercial en la escena urbana sufre un cambio drástico en sus referencias habituales, a partir de la década de los ochenta en España como consecuencia de la implantación del primer hipermercado y más tarde de los *nuevos centros comerciales*, en zonas periféricas del continuo urbano.

Desde entonces todas las estrategias de ordenación espacial de dicha actividad se han centrado de modo prioritario en la regulación y, en muchos casos, exclusión de este tipo de im-

plantaciones —grandes superficies comerciales— a través de planes y normativas sectoriales, normalmente vinculados con el nivel decisonal autonómico, en paralelo con la propia regulación urbanística municipal.

La aprobación de *Planes de Equipamiento Comercial* en muchas administraciones autonómicas, con una vertiente sectorial dominante pero con repercusiones escasas sobre la ordenación del territorio municipal supuso, *de facto*, la formalización de una *segunda licencia* para la aprobación de nuevas implantaciones que posteriormente, la Directiva 2006/123/CE —*Directiva Bolkestein*—, consideró legalmente in-

Recibido: 08.03.2012; Revisado: 25.06.2012
e-mail: rogers@rsdconsultores.com

El autor agradece a los evaluadores anónimos sus valiosos comentarios, referencias y sugerencias.

apropiada. De este modo y desde el año 2006, la implantación de nuevas Grandes Superficies Comerciales se regula de nuevo, en exclusiva, a través del planeamiento municipal.

Paradójicamente todos los esfuerzos normativos vinculados con el ordenamiento de la actividad comercial se han vinculado normalmente con los grandes equipamientos comerciales, marginando posibles estrategias encaminadas a potenciar los *entornos comerciales clásicos*, aglomeraciones asociadas con locales de negocio ubicados en los bajos de las edificaciones de áreas centrales urbanas.

El concepto de los *centros comerciales abiertos*, como denominación más utilizada para determinar las aglomeraciones comerciales urbanas, supuso un impulso muy significado para delimitar y potenciar su desarrollo sobre la ciudad, así como para evitar un crecimiento excesivo de los flujos urbanos hacia los *nuevos entornos comerciales*, aunque se tratara en nuestro país de una estrategia sin ningún tipo de cobertura jurídica o administrativa.

Una estrategia en línea con las innovaciones más significativas de los años ochenta, que sirvió para atemperar las protestas de los pequeños comerciantes ubicados en los bajos de las edificaciones, ante la pérdida de cuota de mercado provocada por la implantación de *nuevos entornos comerciales*, así como para atemperar la inversión del sentido de los flujos comerciales que pasaron de ser eminentemente centripetos a hacerse descaradamente centrífugos, con el apoyo decidido del vehículo privado y la menor participación del transporte público.

Sin embargo, esta estrategia de los *centros comerciales abiertos* para consolidar la cuota de mercado de las zonas comerciales urbanas, se ha ido complementando en otros entornos geográficos como Canadá y los Estados Unidos, con el desarrollo de una cobertura legal específica para este tipo de aglomeraciones comerciales que ha permitido consolidar e, incluso, incrementar su cuota de mercado en relación con los *nuevos entornos comerciales*.

Dentro de este contexto, este artículo hace una pequeña recopilación de estrategias que desde los años ochenta, han estado encaminadas a potenciar el atractivo de las zonas comerciales urbanas que exhiben como denominador común, su ubicación en áreas con un elevado grado de centralidad. Se presentan por orden cronológico para mejor contextualizar sus posibles avances o deficiencias estratégicas, desde la orilla americana al lado euro-

peo y con la inclusión de dos operaciones madrileñas de gran relieve urbano pero con una escasa repercusión normativa, que pone en evidencia el bajo nivel de desarrollo en nuestro país de este tipo de estrategias para potenciar las zonas comerciales urbanas.

Tales prácticas y actuaciones, caracterizadas a través de un conjunto significado de indicadores comunes, aportan una experiencia de gran utilidad a la hora de arbitrar nuevas políticas y estrategias que permitan equilibrar los flujos comerciales, sin que ello suponga una continua declaración de guerra a los *nuevos entornos comerciales*. Simplemente se trata de que los *entornos comerciales clásicos* puedan competir en pie de igualdad con el resto de aglomeraciones comerciales, sin que su situación en la trama urbana consolidada sea una rémora por mor de una insuficiencia normativa o por una falta de información de sus responsables municipales.

En todos los casos seleccionados se resalta el ámbito de actuación de cada entorno comercial, su grado de influencia potencial, su morfología urbana característica y el modelo de gerencia, diseño urbano y de mantenimiento, propuesto en cada caso. Se trata así, de ofrecer una muestra variada y temporalmente secuenciada, que ayude a tipificar las distintas opciones dentro del universo casuístico ligado con los *entornos comerciales clásicos* o *tradicionales*. Desde aquellos insertos en las grandes áreas metropolitanas, hasta aquellos otros situados en pequeños enclaves urbanos con un marcado carácter histórico, vinculados siempre con una clara dimensión turística real o potencial.

La casuística anterior, permite establecer tres alternativas genéricas de intervención para la potenciación económica y funcional de dichos entornos comerciales, ligadas con el distinto grado de participación de la administración local y como parte de una política global de regeneración de las áreas urbanas de mayor centralidad, tanto de un punto de vista económico como medioambiental.

Se pretende así, demostrar que existen otras alternativas para equilibrar los flujos de compra hacia la periferia de las ciudades, al margen de las encaminadas a limitar la implantación de *nuevos entornos comerciales*. Otras alternativas que sostienen, como se muestra en las diez experiencias adjuntas, que los *entornos comerciales clásicos* —vinculados con locales de negocio en los bajos de las edificaciones— tienen probada capacidad para com-

petir y ganar cuota de mercado a los anteriores, a condición de que no se les niegue su existencia diferenciada en las áreas de mayor centralidad del continuo urbano.

Por último, se incluye a modo de anexo, una exposición secuencial en el tiempo de los hitos más significativos del desarrollo conceptual de los *Entornos Comerciales Clásicos*, donde se inserta también la muestra seleccionada para así, contextualizar las distintas políticas de intervención sobre los entornos comerciales considerados.

2. Actuaciones relevantes en diez entornos comerciales clásicos

2.1. Third Street Promenade & Downtown Santa Monica

Lugar: Santa Mónica (California, USA).
Población: 87.664 habitantes.
Año inicio: 1984.
Morfología: Eje viario y luego zona urbana.
Gerencia: BDC (agencia pública controlada por el municipio).
Presupuesto: Legislación *ad hoc* y años más tarde (2008) BID.
Diseño urbano: Plan Municipal consensuado con la gerencia (BDC).
Mantenimiento: BDC (agencia pública controlada por el municipio).

Antecedentes

La *Third Street Promenade* de la ciudad de Santa Monica en California, era y sigue siendo el eje comercial clásico/tradicional más relevante de la ciudad, *The Heart of Downtown* en términos anglosajones, o el *corazón del centro de la ciudad*. Una serie de tramos viarios que aglutinaban la mayor concentración de comercios, locales de ocio y hostelería de la ciudad, vinculados con un tráfico mixto —rodado y peatonal— y zonas de aparcamiento junto a los bordes de la aceras¹.

En 1965, se peatonalizan los tramos de la *Third Street Promenade* para convertirse así, en uno de los primeros entornos comerciales tradicionales peatonalizados —con exclusión total del tráfico rodado— de Estados Unidos.

Modelo de gestión

En 1984, la ciudad de Santa Monica crea la *Third Street Development Corporation*, una entidad pública, de capital municipal y sin ánimo de lucro, y que posteriormente se denominará *Bayside District Corporation (BDC)*, con el objetivo de mantener viva y atractiva esta zona comercial situada en el centro de la ciudad.

En 1986, dos años después, se aprueba un plan de actuación urbanística para esta zona comercial, con una inversión inicial de 13 millones de dólares. Para financiarlo y garantizar la continuidad de sus propuestas, se crea un nuevo impuesto municipal —*Third Street Promenade and Downtown District assessment fee*— para ser aplicado a todos los negocios ubicados sobre dicha zona comercial. La demarcación inicial —los tres tramos viarios de la *Third Street Promenade*— se convirtió luego en un espacio urbano más amplio —*Downtown District*— compuesto por 24 manzanas alrededor de dicho eje comercial ya peatonalizado.

Acciones desarrolladas

Con cargo a dicho presupuesto anual gestionado por la entidad BDC, se costean los gastos de limpieza, mantenimiento del pavimento, mobiliario urbano, jardinería, así como las tareas vinculadas con la promoción del conjunto empresarial asociado. De este modo, aunque BDC se configura como una entidad pública, representa los intereses de todos los negocios y residentes de la zona, intermedia con los técnicos municipales y revisa todas las políticas municipales relacionadas con la zona centro de la ciudad: desde la definición de las bases y contenidos de su *Plan Estratégico de Actuación*, hasta las acciones particulares de mantenimiento que afectan a distintos departamentos municipales.

En 2008 se aprueba la conversión de la zona centro de Santa Mónica en un Área de Promoción Empresarial² —*Property-Based Assessment District (PBAD)*— con el fin de dar mayor cobertura legal al presupuesto de funcionamiento soportado por todos los propietarios y empresarios de la zona comercial y poder así, acometer acciones diferenciadas en relación con el resto de la trama urbana circundante del resto de la ciudad:

¹ <http://www.thirdstreetpromenade.com/about/index.html>

² *Downtown Santa Monica. Property-Based Assessment District (PBAD) Summary Final Plan*, marzo, 2008.

- Mejora de la seguridad ciudadana del conjunto.
- Campañas continuadas de promoción y publicidad.
- Acciones de comunicación para aumentar el número de visitantes.
- Mantenimiento de las zonas comunes del entorno comercial.
- Proyectos especiales vinculados con el diseño urbano, la movilidad, el mobiliario y la calidad medioambiental.

La gestión del conjunto empresarial incluido en este entorno comercial —*Downtown District*— sigue siendo responsabilidad de una entidad (*BDC*) sin ánimo de lucro y de naturaleza pública, pero que representa los intereses de los negocios allí ubicados. Su objetivo básico fundacional es:

«... promover la actividad económica y el atractivo urbano de esta zona comercial, en nombre de la ciudad de Santa Mónica y para beneficio de toda la comunidad —empresarios y propietarios de la zona comercial, visitantes y residentes—»³.

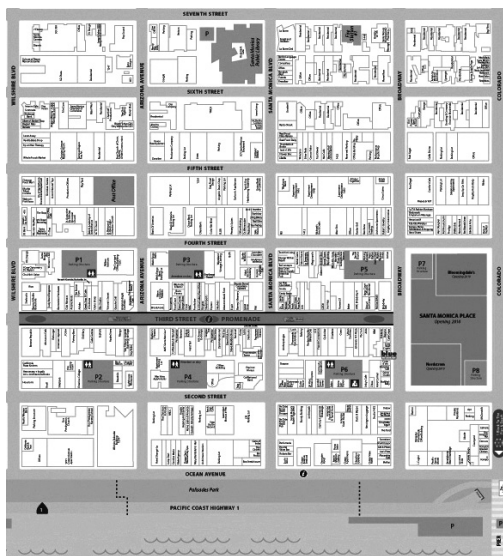


FIG. 1/ Delimitación del eje comercial inicial —Third Street Promenade— y su inclusión posterior en un entorno comercial más amplio —Downtown District— vinculado con 23 manzanas

Fuente: Bayside District Corporation http://downtownsm.com/images/pdf/SM-Walking_Map_111207.pdf y elaboración propia

³ Progressive Urban Management Associates Inc. & Kristin Lowell Inc. Management District Plan for the creation of the Downtown Santa Monica Property-Based Assessment District, marzo, 2008.

2.2. Downtown Edmonton

Lugar: Edmonton (Alberta, Canadá).

Población: 782.439 habitantes (1.081.300 área metropolitana).

Año inicio: 1985.

Morfología: Zona urbana vinculada con el *downtown* de Edmonton.

Gerencia: DBA (entidad privada sin ánimo de lucro presupuesto: vinculado a una *Business Revitalization Zone*, BRZ)⁴.

Diseño urbano: Plan Actuación Municipal con asesoramiento de la DBA.

Mantenimiento: Ayuntamiento de Edmonton.

Antecedentes

En 1985 se crea en el centro de ciudad la *Downtown Business Association (DBA)* con el objetivo de potenciar la zona central de Edmonton como *lugar preferido para vivir, trabajar, comprar, divertirse y aprender...* Se responsabiliza también de la promoción de grandes actos e iniciativas en esta zona central de la ciudad, de forma regular y a lo largo de todo el año.

En 1997 la *DBA* adquiere un especial protagonismo con la implantación y posterior seguimiento del plan de iniciativa municipal (*Capital City Downtown Plan*), con toda una serie de políticas y estrategias, para hacer que el *downtown* de Edmonton se convierta en el centro social, económico y cultural de toda la ciudad.

Modelo de gestión

Desde su creación en 1985, la *DBA (Downtown Business Association)* es una entidad sin ánimo de lucro vinculada con un Área de Promoción Empresarial (APE) que en la provincia de Alberta se denominan como *Business Revitalization Zone (BRZ)*. De este modo, su presupuesto de funcionamiento se asegura a través de cuotas obligatorias para todos los empresarios y propietarios del área central, que la municipalidad se encarga anualmente de recolectar y de poner a su disposición para su ejecución.

⁴ City of Edmonton. *The Way Ahead: Strategic Plan 2009-2018*. Para descargar pdf: <http://www.edmonton.ca/citygovernment/citywideinitiatives/strategic-plan-2009-2018.aspx>.

Acciones desarrolladas

Las actividades desarrolladas por la DBA se vinculan con campañas e iniciativas para promocionar la imagen global del centro de la ciudad, ejerciendo también una labor de asesoramiento e interlocución con los representantes locales, en relación con la planificación y ejecución de todas las propuestas urbanísticas.

Todos los instrumentos urbanísticos desarrollados por el Ayuntamiento [*Capital City Downtown Plan* y el nuevo *Plan Estratégico (2009-2018) de Edmonton*] que afectan a esta zona central de la ciudad (*downtown*) se han articulado alrededor de cinco zonas especializadas de las que sólo una de ellas (*Jasper West Ave*) puede considerarse como un entorno comercial clásico o tradicional (ver FIG. 2).

1. *Zona de oficinas*: edificación singular de alta densidad con oficinas, usos culturales y administrativos (Ayuntamiento y varias dependencias municipales).
2. *Zona residencial*: denominada como *MacKay Avenue Area* contiene viviendas de tipo multifamiliar en un entorno urbano con grandes pendientes.

3. *Zona comercial*: vertebrada alrededor de *Jasper West Ave*. La antigua *calle mayor* de la ciudad con una alta concentración de locales comerciales.
4. *Zona almacenes (warehouses)*: mezcla de usos industriales, almacenamiento y residencial, con suelo vacante sin desarrollar en un entorno urbano de baja densidad.
5. *Zona institucional*: acoge la mayor parte de las edificaciones vinculadas con la provincia de Alberta, junto con edificaciones de oficinas aisladas de gran altura.

Entre las acciones programadas por el planeamiento municipal aprobado para esta subzona comercial dentro del *downtown* de Edmonton, se destacan las siguientes:

- Implantar una nueva imagen para este eje comercial.
- Reducción del ancho de la zona de rodadura.
- Incremento del ancho de las aceras sin reducir el aparcamiento.
- Asegurar una arquitectura y diseño urbano a escala peatonal.
- Prohibir los usos que no sean comerciales en planta baja.

Map: Downtown Plan Boundary



Map: Downtown Districts

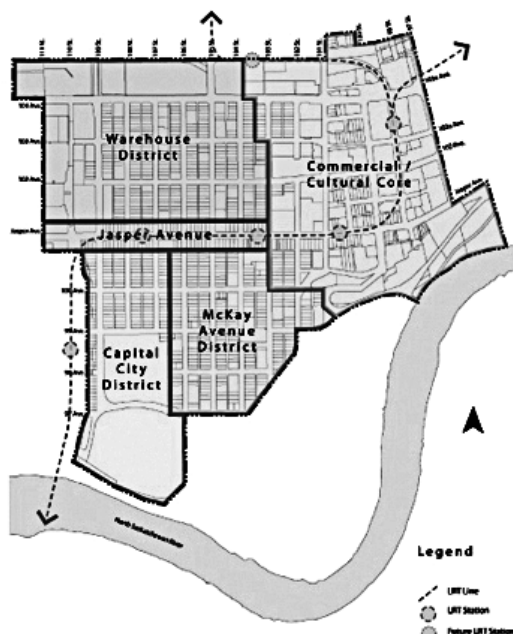


FIG. 2/ Delimitación del ámbito urbano del *downtown* de Edmonton y sus cinco zonas con usos globales muy diferenciados

Fuente: Plan Estratégico (2009-2018) de Edmonton.

- Prohibir las edificaciones de aparcamientos en altura.
- Esfuerzo coordinado para promover más actividad comercial.
- Facilitar las acciones de animación a pie de calle.

2.3. One Colorado & Old Pasadena

Lugar: Pasadena (California).

Población: 148.126 habitantes (área metropolitana Los Ángeles: 10.393.185 habitantes).

Año inicio: 1990.

Morfología: Zona urbana de la trama más antigua.

Gerencia: OPMD (entidad privada sin ánimo de lucro).

Presupuesto: Vinculado con Business Improvement District (BID).

Diseño urbano: Normativa municipal centro histórico.

Mantenimiento: OPMD (entidad privada sin ánimo de lucro).

Antecedentes

En 1990 se acomete la remodelación una de las manzanas centrales situadas en la trama urbana más antigua (casco histórico) de la ciudad de Pasadena, manteniendo su arquitectura original e introduciendo nuevos usos ligados con el ocio, el comercio y la restauración. El conjunto se configura como un centro comercial (*One Colorado*) al aire libre donde todos los espacios de negocio se gestionan de modo unitario por la propiedad del conjunto⁵.

Modelo de gestión

En el año 2000 se define un Área de Promoción Empresarial (BID) sobre la parte del casco histórico (*the real downtown*) con mayor vocación comercial. Se vincula ésta con 21 manzanas entre las que se incluye la del nuevo desarrollo comercial de *One Colorado* que exhibe una posición centralizada dentro de este entorno comercial de tipo tradicional. La gerencia de toda esta zona urbana recae sobre una entidad sin ánimo de lucro denomina-

⁵ En 1976 se establece la comisión *Cultural Heritage Commission* para delimitar y proteger el casco histórico de Pasadena. En 1986 el Departamento de Interior del Gobierno Federal lo incluye en el Registro Nacional de Lugares Históricos.

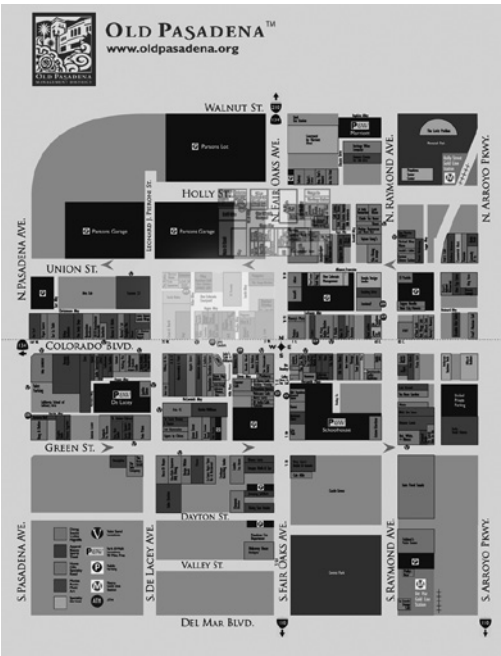


FIG 3/ Límites de toda la zona comercial de *Old Pasadena* y destacada en blanco la manzana que contiene el conjunto comercial denominado como *One Colorado*

Fuente: Old Pasadena Management District.

da *OPMD (Old Pasadena Management District)* contratada por la ciudad y financiada por todos los propietarios no residenciales⁶.

Una entidad gestionada por profesionales especializados y regida por un consejo de administración donde se incluyen los representantes de las actividades económicas desarrolladas dentro de este entorno urbano, básicamente operadores de negocios y propietarios, además de los residentes y de representantes municipales. La *OPMD* exhibe así, la capacidad de representación ante las autoridades locales del conjunto de las 21 manzanas y dos parques públicos del casco histórico, que componen este entorno comercial y empresarial.

Acciones desarrolladas

Básicamente la *OPMD* tiene como objetivo planificar, gestionar y desarrollar la zona de

⁶ *Old Pasadena Management District. Annual Report 2008.* www.oldpasadena.org.

Old Pasadena como un *único, auténtico y vibrante centro ciudad...* Su inclusión dentro de un Área de Promoción Empresarial (*BID*) aprobada en el año 2000, mejora ostensiblemente su capacidad económica para implantar acciones vinculadas con la seguridad, el mantenimiento y la promoción del conjunto urbano. En concreto, la *OPMD* es responsable de las siguientes actividades:

- El mantenimiento de todos los espacios públicos.
- La defensa del casco histórico de Pasadena.
- La promoción de este espacio urbano como destino de ocio y compras.
- La mejora de sus accesos (públicos y privados) y el número de residentes.
- Gestión de eventos promocionales periódicos dentro de esta zona urbana.

2.4. Lower East Side

Lugar: Manhattan (ciudad de Nueva York).

Población: 1.629.054 habitantes en Manhattan (un 20% del total de la ciudad de Nueva York).

Año inicio: 1992.

Morfología: Zona urbana alrededor de un eje comercial tradicional.

Gerencia: LESBID (entidad privada sin ánimo de lucro).

Presupuesto anual: 335.600 dólares a partir de una *Business Improvement District* (BID).

Diseño urbano: Normativa municipal vinculada con una zona comercial.

Mantenimiento: LESBID (entidad privada sin ánimo de lucro).

Antecedentes

Orchard Street es un recorrido comercial de más de doscientos años de antigüedad que se vincula con el asentamiento de las primeras familias de inmigrantes sobre el Bajo Manhattan de la ciudad de Nueva York. Sus locales de negocios primitivos se apretaban en planta baja sobre una calle con una elevada densidad residencial.

En 1992 se aprueba la delimitación de un *Área de Promoción Empresarial* alrededor de los

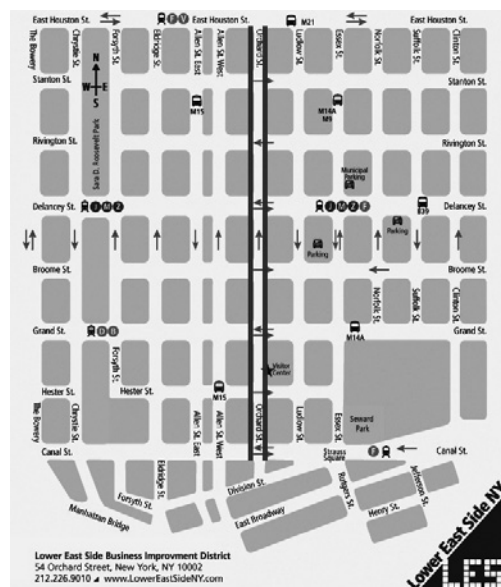


FIG. 4/ A pesar de la naturaleza lineal del recorrido comercial principal, vinculado alrededor de Orchard Street, se ha delimitado una amplia zona comercial para magnificar su área de influencia dentro del propio distrito de Manhattan

Fuente: Lower East Side Business Improvement District (LESBID).

tramos de *Orchard Street*, con el objetivo de incrementar su atractivo urbano y comercial sin la pérdida de sus propias señas de identidad dentro de la ciudad. Una zona que abarca no sólo las manzanas directamente vinculadas con la traza de esta calle comercial, sino también un amplio número de las ubicadas a un lado y a otro de dicho trazado. El conjunto pasó denominarse como la Zona Comercial de la calle Orchard (*Orchard Street Shopping District*)⁷.

Modelo de gestión

La gestión de esta *Área de Promoción Empresarial* de clara vocación comercial, se vincula con una entidad económica sin ánimo de lucro denominada *LESBID* (*Lower East Side Business Improvement District*) que en la actualidad representa a un total de 450 empresarios y propietarios, aunque su Consejo de Administración incluye también a representantes de sus residentes y a políticos electos de la ciudad.

⁷ Más información sobre el origen y situación actual de este eje comercial (*Orchard Street Shopping District*) y la zona

comercial a su alrededor denominada como *Lower East Side* en <http://www.lowereastsidenyc.com/>.

Su presupuesto anual inicial superaba los trescientos mil dólares que se superponía a las inversiones propias de la ciudad para esta zona urbana integrada en el distrito (*borough*) de Manhattan y que *LESBID* se encarga de coordinar para conseguir una mayor eficiencia y grado de adecuación a los objetivos perseguidos.

Acciones desarrolladas

Básicamente la *LESBID* tiene como objetivo principal la potenciación de los negocios locales, a través de actos promocionales y la provisión de acciones de mejora y de embellecimiento de sus zonas comunes. Entre las acciones que regularmente desarrolla en esta zona comercial pueden citarse las siguientes:

- Asistencia técnica personalizada a los comerciantes.
- Mantenimiento y mejora del nivel de limpieza de sus calles.
- Eliminación de carteles y *graffittis* de las fachadas.
- Plantado y mantenimiento de árboles, setos y conjuntos florales.
- Instalaciones de iluminación decorativa en todas las calles.
- Mantenimiento página web de la zona comercial.
- Gestión de 3 horas de aparcamiento gratis para los clientes.
- Promoción de recorridos turísticos y guía comercial.

Siempre desde el convencimiento de que el desarrollo de la actividad económica y empresarial de sus comerciantes, redundará en la mejora de la calidad de vida de sus residentes. Más concretamente, en 2009 *LESBID* desarrolló una serie de acciones como las que seguidamente se exponen:

Alumbrado del eje comercial principal con farolas de diseño histórico. Mejora de la limpieza en todos los tramos de calle de esta zona comercial. Implantación de políticas de sostenibilidad para los pequeños negocios. Desarrollo de las campañas *NYC Apple Day*, *Gallery Artwalk* y *Pride Goes East*.

Al igual que en el resto de las 64 Áreas de Promoción Empresarial existentes en la ciudad

de Nueva York, es el Departamento de Servicios a las Pequeñas Empresas (*NYC Department of Small Business Services*) el encargado de supervisar el buen funcionamiento de sus actividades y presupuestos, así como de articular y coordinar todas sus relaciones con los distintos departamentos de la ciudad con capacidad de intervenir en el entorno urbano de esta zona comercial de *Orchard Street Shopping District*⁸.

2.5. Madison Avenue

Lugar: Manhattan (ciudad de Nueva York).

Población: 1.629.054 habitantes en Manhattan (un 20% del total de la ciudad de Nueva York).

Año inicio: 1996.

Morfología: Eje comercial tradicional.

Gerencia: MADMA (entidad privada sin ánimo de lucro).

Presupuesto anual: 1.757.000 dólares con base en el *Business Improvement District* (BID).

Diseño urbano: Normativa municipal adaptada a una zona comercial.

Mantenimiento: MADMA (entidad privada sin ánimo de lucro).

Antecedentes

En el año 1996 se crea el Área de Promoción Empresarial *Madison Avenue Business Improvement District*, en los tramos de la avenida Madison de la ciudad de Nueva York comprendidos entre las calles 57 y 86. Promovida por los propietarios, comerciantes, residentes y responsables políticos de la ciudad, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de sus residentes y el número de sus visitantes potenciales⁹.

Modelo de gestión

Esta zona comercial está gestionada por una entidad económica sin ánimo de lucro (*60-86 Madison Avenue District Management Association Inc.*) que está contratada por la ciudad de Nueva York y co financiada por propietarios y comerciantes, para la provisión de servicios su-

⁸ Para más información acerca de la naturaleza y gestión de las distintas Áreas de Promoción Empresarial (APE) o *Business Industrial Districts* (BID), en NYC, ir a la página <http://www.nyc.gov/html/sbs/html/neighborhood/biddirectory.shtml>.

⁹ *Madison Avenue District Management Association, Inc. 2010-2011 Annual Report*. <http://www.madisonavenuebid.org/new/uploads/content/3/3/MadAveBidAnnRep2011-1.pdf>.



FIG. 5/ La delimitación de este eje comercial incluye también todos los primeros tramos viarios que la interceptan, aunque no los tramos viarios pertenecientes a las avenidas limítrofes de Park Avenue y Fifth Avenue

Fuente: Madison Avenue District Management Association Inc. (MADMA). <http://www.madisonavenuebid.org/new/locationmap.asp?action=locationMap&ThePCatID=6&ThePID=41>

plementarios a este entorno urbano de vocación comercial y empresarial. Afecta tanto a los locales a pie de calle como a los negocios u oficinas ubicados en la zona comercial y sin acceso directo desde las aceras. En total, esta zona comercial acoge 250 edificaciones y alrededor de 800 negocios entre los que se incluyen tiendas de marca, hoteles, galerías de arte y restaurantes de renombre y atractivo universal.

Acciones desarrolladas

Básicamente la *MADMA (Madison Avenue District Management Association Inc.)* tiene como objetivo principal la mejora de los servicios ligados con la seguridad, limpieza y promoción empresarial del conjunto, así como la representación en exclusiva de este entorno urbano ante las autoridades locales. Como ejemplo de las muchas acciones que fueron programadas para el año 2010 pueden mencionarse las siguientes:

- Folleto de acciones promocionales para los visitantes.
- Lanzamiento campañas a través de los escaparates de los comercios.
- Captación de nuevos comercios para la zona de *Madison Avenue*.
- Desarrollo de la actividad terciaria en el total de las edificaciones.

Las campañas de promoción se vinculan no sólo con la venta de productos sino con acciones no comerciales que van desde la *Conservación de Central Park* hasta campañas para la *Prevención del Cáncer de Mama*.

Asimismo, es muy significativo el hermanamiento de esta zona comercial con su homónimo de *Marunouchi*, en Tokyo, para promover conjuntamente promover el *turismo de compras* mediante campañas conjuntas de promoción y publicidad¹⁰.

2.6. Gran Vía

Lugar: Madrid (Comunidad de Madrid).
Población: 3.255.944 habitantes.
Año inicio: 2001.
Morfología: Eje comercial incrustado en la trama de casco antiguo.
Gerencia: No existe gerencia de este eje comercial.

Presupuesto anual: No existe presupuesto específico para este eje comercial.

Diseño urbano: Concurso de reurbanización convocado por el ayuntamiento.

Mantenimiento: No existe mantenimiento específico para este eje comercial.

Antecedentes

En 2001 la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid convocó un concurso para la primera remodelación integral de la calle Gran Vía en el que se valoraría, sobre todo, la calidad del diseño y de los materiales. En abril de 2001 se eligió el proyecto presentado por las constructoras *Portillo y Quijano*. El proyecto de 5,2 millones de euros ofrecía *una propuesta sencilla y limpia que no se impone al aspecto arquitectónico de la zona*, en palabras de Elena Utrilla Palombi, concejala de Obras e Infraestructuras del Ayuntamiento de Madrid.

Modelo de actuación

Uno de los principales objetivos perseguidos en la reurbanización de la *Gran Vía* fue aprovechar al máximo la superficie disponible a fin de mejorar la movilidad peatonal. Así, el proyecto delimita una banda de servicios, más próxima al bordillo, donde se ubican los elementos urbanos y el arbolado, dejando una amplia zona libre de todo obstáculo para el tránsito peatonal.

Dentro de este mismo contexto, los elementos urbanos se distribuyen siguiendo una misma pauta locacional donde las farolas sirven de guía, equilibrando el recorrido y proyectando una iluminación uniforme a lo largo de todo el trazado de la calle. Dicha remodelación supuso el incremento de más de 2.000 m² de acera que se divide cromáticamente en dos zonas, una más clara por la que circulan los peatones y otra más oscura de servicio, donde se concentra todo el mobiliario urbano.

El granito, con diferentes colores y tratamientos superficiales, fue el único material utilizado en la pavimentación de este eje comercial. En su elección fue considerado su excelente comportamiento ante los rigores climatológicos y de uso frecuente, así como sus propias cualidades estéticas y su adecuación al entorno, al

¹⁰ Un mayor detalle de las campañas de promoción desarrolladas y el hermanamiento con la calle comercial de

Marunouchi en Tokyo, pueden visualizarse en <http://www.madisonavenuebid.org/new/>.



FIG. 6/ Dentro del modelo de urbanización propuesto destaca sobre todo el pavimento de granito de sus aceras siguiendo un modelo diferenciado entre las zonas de paso y las estanciales, quedando muy mermado con el paso del tiempo el mobiliario original propuesto, excepción hecha de las barandillas niqueladas para la contención del tráfico rodado

Fuente: Elaboración propia.

armonizar con los basamentos de los edificios nobles de la Gran Vía.

La franja de servicios se pavimentó con granito negro, mientras que la de circulación se articula en dos partes diferenciadas. Una parte pavimentada con piezas de granito gris, colocado en el sentido de la marcha. Otra, con una banda de adoquín que actúa como una junta elástica para absorber las variaciones provocadas por sus retranqueos.

En ambos casos, las piezas de granito están flameadas para que evitar el deslizamiento.

En palabras de los representantes del Ayuntamiento de Madrid,

«... el mobiliario urbano y el alumbrado colocado en la calle es el producto de la creatividad de los mejores diseñadores en esta especialidad que han dado soluciones técnicas eficientes a la vez que estéticamente adecuadas»¹¹.

Acciones desarrolladas

La actuación urbanizadora anterior tuvo como efecto potenciar la consolidación del eje de Gran Vía como recorrido comercial, con un

¹¹ Ver para más información <http://es.arqa.com/index.php/esp/urbanismo/actualizacion-de-la-gran-via-de-madrid.html>.

grado de intensidad por encima de la actividad terciaria desarrollada en la trama urbana adyacente, con base en un conjunto de razones:

Existencia de una tipología edificatoria singular en todo su trazado. Inexistencia de una trama urbana similar en sus lados adyacentes. Normalización del mobiliario urbano sobre todo su recorrido.

En cualquier caso la acción urbanizadora, de iniciativa exclusivamente municipal, ha sido la única iniciativa acometida en este conjunto comercial que desde entonces, ha incrementado de modo sensible el atractivo de su oferta comercial, sobre todo en el tramo comprendido entre las plazas de Callao y Red de San Luis, que es el recorrido con menos pendiente de toda la Gran Vía.

2.7. Plymouth City Centre

Lugar: Plymouth (Reino Unido).

Población: 252.800 habitantes.

Año inicio: 2005.

Morfología: Zona urbana alrededor eje comercial tradicional.

Gerencia: Entidad privada sin ánimo de lucro (PCCC).

Presupuesto anual: 2.000.000 de libras según *Business Improvement District* (BID).

Diseño urbano: Normativa municipal específica de la zona comercial.

Mantenimiento: Entidad privada sin ánimo de lucro (PCCC).

Antecedentes

En el año 2005, justo dos años después de aprobarse (*Local Government Act 2003*) en Reino Unido la posibilidad de creación de Áreas de Promoción Empresarial en el entorno urbano, se aprueba en Plymouth una iniciativa para mejorar el atractivo urbano y comercial de la zona centro de la ciudad que contó con el apoyo del 77% de los aproximadamente 600 comerciantes existentes¹².

Modelo de gestión

Se crea la entidad *Plymouth City Centre Company Ltd.* (PCCC) para que desarrolle y

¹² Una legislación con cobertura estatal que contempla la posibilidad de implantar APE (BID) en Reino Unido <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/26/part/4>.

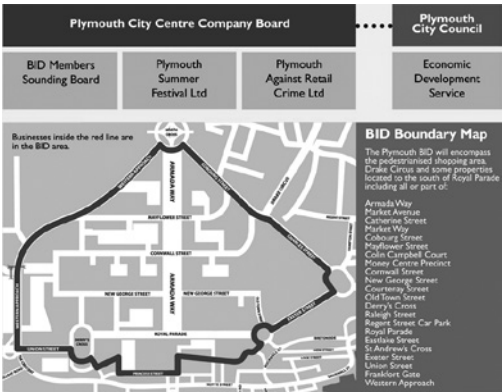


FIG. 7/ La zona comercial se articula sobre los tramos viarios de la Armada Way que tradicionalmente se ha identificado como el centro de Plymouth. No obstante, en la imagen se identifican con total nitidez todos los tramos viarios que componen esta zona comercial, así como la participación del municipio en el consejo de dirección de la sociedad encargada de gestionarlo

Fuente: Plymouth City Centre Company Ltd. (PCCC).

gestione un plan de inversión de 10 millones de libras en el área central de la ciudad, en colaboración con las autoridades municipales. Se trata de una entidad sin ánimo de lucro, profesional e independiente, cuyo consejo rector acoge a comerciantes y propietarios de la zona, junto con representantes locales, con el objetivo de mejorar el atractivo del centro de Plymouth. Doce de los catorce consejeros que dirigen esta entidad (PCCC), provienen del sector privado que desarrolla su actividad económica en esta zona central de la ciudad¹³.

2.8. Essential Edinburgh

Lugar: Edimburgo (Reino Unido).
Población: 477,660 habitantes.
Año inicio: 2008.
Morfología: Zona urbana en el centro de la ciudad.
Gerencia: Entidad privada sin ánimo de lucro (ECCM).
Presupuesto anual: 917.942 libras procedentes del *Business Improvement District*.

¹³ Plymouth City Centre Company Limited. *Memorandum of Association*. <http://www.shopplymouth.co.uk/about-us>.

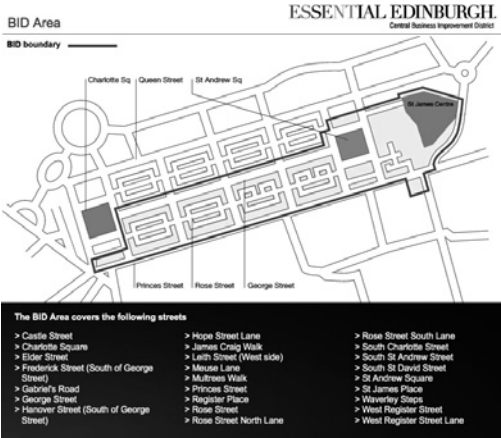


FIG.8/ La zona comercial se articula entre los tramos viarios de la super conocida Princess St. y George St. así como los tramos de Rose St., comprendidos entre las anteriores, con un alto contenido de pubs y restaurantes. Una zona comercial clásica muy compacta con planta de centro comercial vinculada con una amplia oferta de edificaciones de gran valor histórico-artístico

Fuente: Edinburgh City Centre Management

Diseño urbano: Plan estratégico con colaboración municipal.
Mantenimiento: Entidad privada sin ánimo de lucro (ECCM) y ayuntamiento.

Antecedentes

En el año 2008, se aprueban los límites de un Área de Promoción Económica (APE) en la zona más céntrica de Edimburgo, con el apoyo del 97% de las 570 empresas, hoteles y comerciantes allí ubicados, para potenciar una mayor actividad empresarial en este entorno comercial *clásico* o tradicional. Un lugar emblemático para trabajar, visitar, hacer negocios y poder *ir de compras* que se autodenominó como *Essential Edinburgh*¹⁴.

Modelo de gestión

Essential Edinburgh se gestiona a través de una empresa privada profesionalizada y sin ánimo de lucro (*Edinburgh City Centre Management*) que tiene como principal objetivo la mejora de su entorno urbano y la promoción de su conjun-

¹⁴ *Essential Edinburgh Central Business Improvement District. Annual Report and Accounts 2009/10*. <http://www.essentialedinburgh.co.uk/uploads/documents/EE%20Annual%20Report%202010.pdf>.

to comercial y empresarial. Más concretamente, son sus objetivos básicos los siguientes:

- Aumentar el número de visitantes y el nivel de gasto en esta zona comercial.
- Provisión de servicios al más alto nivel en un entorno de gran calidad urbana.
- Promocionarla como lugar de destino comercial y turístico a nivel mundial.
- Representar los intereses empresariales de la zona en el municipio.

Lo anterior, a partir de un Plan Estratégico de Actuación que fue consensuado con los representantes locales y con todos los empresarios ubicados dentro de esta zona comercial, para la provisión de servicios adicionales con cargo al presupuesto del Área de Promoción Económica (*Business Improvement District*), en su acepción anglosajona¹⁵.

Acciones desarrolladas

Básicamente todas las acciones responden a la filosofía de esta zona comercial creada, financiada y gestionada por los propios empresarios, con el beneplácito de las autoridades locales que, por otro lado, siguen aportando sus propias inversiones como en cualquier otra parte de la ciudad.

Entre las primeras acciones desarrolladas por *Edinburgh City Centre Management*, destaca la provisión de *Servicios de Información* a través de un equipo de personas uniformadas que se desplazan de modo permanente en la zona en horario comercial con el fin de ejecutar acciones tales como las siguientes:

- Informar a todos los visitantes de esta zona comercial.
- Mejorar con su presencia la seguridad del entorno comercial.

También, la implantación de un *Servicio de Limpieza* para reforzar el asignado por la propia ciudad para esta zona comercial y así, garantizar un servicio de recogida de basuras y estado de limpieza, más cercano al de los nuevos entornos comerciales. Por último, se puso asimismo en marcha un servicio para mejorar la imagen de los locales de negocio vacantes y gestionar, en paralelo, su ocupación por operadores que sirvan para reforzar el atractivo global de esta zona comercial.

¹⁵ Para conocer con mayor detalle las distintas actividades y eventos de esta zona comercial Essential Edinburgh. <http://www.essentialedinburgh.co.uk/ee-newsDetail.aspx?pagelD=31&newsID=68>.

2.9. Torbay Town Centres

Lugar: Condado de Torbay (Reino Unido).

Población: 115,274 habitantes entre Torquay y Paignton.

Año inicio: 2010.

Morfología: Zona urbana en el centro de la ciudad.

Gerencia: Entidad privada sin ánimo de lucro (TTCC).

Presupuesto anual: 917.942 libras procedentes del *Business Improvement District*.

Diseño urbano: Plan estratégico propio con colaboración del Condado.

Mantenimiento: Entidad privada sin ánimo de lucro y Ayuntamiento.

Antecedentes

A principios de 2007, la Cámara de Comercio y la Agencia de Desarrollo de Torbay, se concienciaron de los beneficios potenciales que podrían suponer el desarrollo de *Áreas de Promoción Empresarial* en las zonas comerciales tradicionales de las tres ciudades incluidas en este Condado de Torbay conocido como *British Riviera*. Tres ciudades ubicadas en la costa meridional de Inglaterra, por lo que la experiencia de Plymouth en este respecto fue muy importante dada su proximidad geográfica.

En este contexto se crea *Torbay Town Centres Company* (TTCC) como una sociedad limitada que lidere el desarrollo de *Áreas de Promoción Empresarial* (APE) en las tres áreas centrales de Torquay, Paignton y Brixham, con la participación principal de los comerciantes de las tres áreas y el soporte institucional del Condado de Torbay. En 2010 se crea la APE de Torquay y a continuación, en 2011, la de Paignton, estando la tercera en fase de constitución¹⁶.

Modelo de gestión

Torbay Town Centres Company (TTCC) gestiona el funcionamiento de las dos zonas centrales declaradas como APE, así como de la futura constitución de la tercera en el centro de la ciudad de Brixham. El objetivo principal en

¹⁶ Los estatutos legales de *Torbay Town Centres Company* (TTCC) se pueden consultar en el siguiente enlace <http://www.torbaytowncentrescompany.co.uk/images/TTCCMA.pdf>.

todos los casos es convertir dichas zonas en centros subregionales para la implantación intensiva de actividades ligadas con el ocio, el turismo, las compras y la cultura, sin eliminar las actividades residenciales¹⁷.

TTCC es una sociedad mixta con capital público y privado, aunque gestionada por la mayoría de empresarios y comerciantes que representan los intereses económicos de dichas áreas. La parte pública —a través del Condado de Torbay—, nunca superará el 20% de representación en dicha sociedad, aunque se considera un socio clave para facilitar llevar adelante la estrategia de actuación de *TTCC*.

La naturaleza privada de *TTCC* es vital para que sea vista como una herramienta al servicio de los empresarios y no como una excusa para recaudar más impuestos. También, para contratar a sus profesionales más adecuados, entre cuyas aptitudes figura su capacidad para la obtención de recursos económicos que complementen los legalmente fijados en la constitución de cada *Business Improvement District* (APC en su traducción española).

Acciones desarrolladas

Las acciones desarrolladas por *Torbay Town Centres Company* (*TTCC*) en las dos zonas comerciales situadas en las áreas centrales de Torquay y Paignton, han sido las siguientes:

- Definir el modelo de gestión de dichas áreas centrales.

- Coordinar la renovación parcial de los recintos urbanos.
- Coordinar la provisión de servicios vinculados con la limpieza, la seguridad.
- Incorporar en su estructura decisional a todos aquellos interesados en el desarrollo económico de dichas áreas centrales.

Todo ello con el objetivo de mejorar su atractivo urbano y comercial de antaño, perdido en parte como consecuencia de la implantación de grandes superficies y de *Nuevos Entornos Comerciales* en los exteriores del continuo urbano. Trabajando con los usuarios de dichos recintos centrales (comerciantes y residentes principalmente), y con la colaboración expresa de las autoridades locales como últimos responsables de todo el espacio público afectado.

2.10. Calle de Serrano

Lugar: Madrid (Comunidad de Madrid).

Población: 3.255.944 habitantes.

Año inicio: 2010.

Morfología: Eje comercial ubicado en el ensanche de la ciudad.

Gerencia: No existe gerencia de este eje comercial.

Presupuesto anual: No existe presupuesto específico para este eje comercial.

Diseño urbano: Concurso municipal para presentación proyectos.

Mantenimiento: No existe mantenimiento específico para este eje comercial.

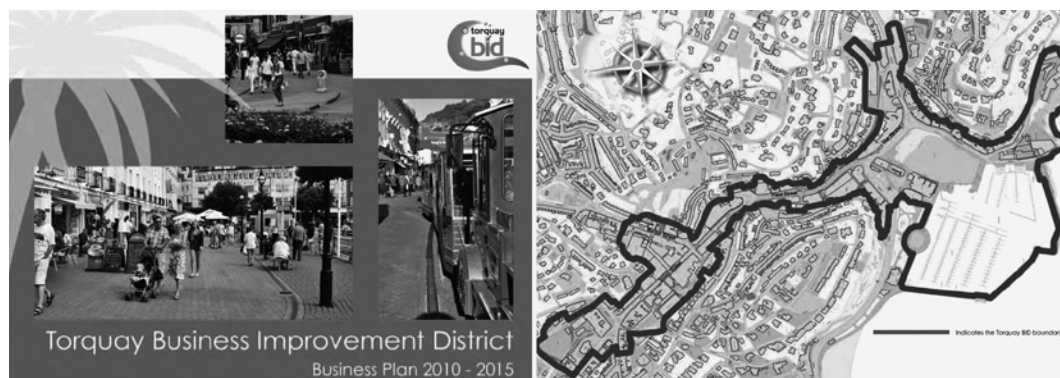


FIG. 9/ La zona comercial del centro de la ciudad de Paignton se vincula con un área escasamente regular aunque con un elevado contenido comercial que le permite poner en marcha múltiples campañas de promoción y publicidad

Fuente: Torbay Town Centres Company (TTCC).

¹⁷ Para más detalles del tipo de campañas de promoción de estas zonas comerciales ver <http://www.torbaytowncentrescompany.co.uk/events/events.php>.

Antecedentes

Tradicionalmente los tramos de la c/ Serrano comprendidos entre las calles de Diego de León y Alcalá, han exhibido una elevada vocación comercial vinculada con una demanda potencial de naturaleza alta y/o medio alta, posicionándose como uno de los ejes comerciales con mayor atractivo y nivel de representación de todo Madrid y con un área de mercado que claramente supera el ámbito municipal y regional.

El eje comercial de la c/ Serrano figura en todos los estudios inmobiliarios como el eje o zona comercial con los locales de negocio más caros tanto en renta como en alquiler y, en paralelo, con las firmas comerciales más representativas de la ciudad.

La expansión del concepto de *centro comercial abierto* que el propio Ayuntamiento de Madrid ha propiciado en multitud de estudios y propuestas de actuación ligadas con distintas asociaciones de comerciantes y empresarios, hace que nuevamente se convoque un concurso público para diseñar los tramos de la calle Serrano, con el fin de ganar más espacio para el peatón, mejorar el tráfico rodado, y dotar a todo el eje de una mayor calidad ambiental, mejorando la funcionalidad del alumbrado público y, sobre todo, del mobiliario urbano.

En definitiva se trata claramente de potenciar la vocación comercial característica de estos tramos viarios pero sin mencionarlo de modo explícito, de modo que la mejora coexista con una mayor oferta del carril-bici o la mayor calidad ambiental del entorno urbano. El área del proyecto es eminentemente lineal aunque indirectamente afecte a los tramos viarios próximos a dicho eje comercial.

Modelo de actuación

La propuesta denominada como *Tejido Urbano*, firmado por los arquitectos Clara Eslava y Miguel Tejada, es la que gana el concurso de ideas en 2004, introduce aspectos innovadores en el modelo de movilidad, reduciendo el número de carriles de seis a cinco, dos de los cuales estarán reservados al transporte público¹⁸.

La reforma pone igualmente el acento en las mejoras ambientales, que van desde un nuevo



FIG. 10/ La base de la actuación en este eje comercial es la construcción de un aparcamiento subterráneo en varios niveles a lo largo de todo su trazado, que ha permitido no sólo absorber las plazas sobre rasante antes existentes, sino aumentar el número final de plazas de aparcamiento disponibles

Fuente: Elaboración propia.

mobiliario urbano hasta el aumento del arbolado en un 53%, ya que a los árboles existentes habrá que sumar otros 813 de nueva plantación. Sin embargo, la iniciativa más ambiciosa de todas y que da viabilidad al proyecto, es la sustitución en todo el ámbito de actuación de 952 plazas de aparcamiento en superficie por 3.000 nuevas plazas subterráneas, de las que el 25% se explotan como *aparcamiento de rotación*.

Una actuación que permite ganar espacio y reducir la presión del tráfico y también la contaminación ambiental en todo el eje comercial, al tiempo que mejora el nivel de acceso de una demanda potencial asociada con las 750 nuevas plazas en rotación a lo largo de todo este eje comercial.

Acciones desarrolladas

La actuación urbanizadora sobre este eje comercial ha significado, sobre todo, una mayor capacidad de acceso del vehículo privado como consecuencia de las nuevas 750 plazas *en rotación* creadas en los aparcamientos ubicados en su subsuelo, así como una mayor capacidad de tráfico peatonal –basada en el mayor ancho de sus aceras, que sin duda repercutirá de forma favorable en su demanda potencial

¹⁸ Más información sobre las características del proyecto ganador de la remodelación de la calle de Serrano en

Madrid en http://www.enbicipormadrid.es/2008/03/remodelacion-deserrano-iii_6843.html

3. Modelos de Intervención Pública

De acuerdo con la casuística anterior, donde se exponen distintas políticas utilizadas para potenciar los *Entornos Comerciales Clásicos* ubicados en áreas centrales de la ciudad en Estados Unidos, Canadá y Europa, desde los años ochenta hasta el inicio de este nuevo siglo XXI, pueden derivarse tres grandes estrategias de intervención en relación con dichos *entornos comerciales clásicos* o tradicionales. Tales políticas de intervención se vinculan con el distinto papel jugado por los ayuntamientos, como responsables del espacio público vinculado con sus zonas comerciales urbanas.

3.1. Modelo Municipal de Intervención

Las autoridades municipales asumen el liderazgo para potenciar el atractivo urbano de una determinada zona de la ciudad que normalmente se vincula con localizaciones centralizadas. La actividad comercial se contempla casi siempre, aunque no sea el objetivo exclusivo de la actuación urbana prevista.

En estos casos la municipalidad suele intervenir de modo aislado, al margen de los representantes de los empresarios y comerciantes afectados, aunque su opinión pudiera haber influido en el contenido de las acciones propuestas que suelen vincularse con obras de urbanización sobre el espacio público.

Uno de los rasgos más positivos de este modelo es su elevada capacidad de intervención sobre el espacio público afectado, al estar soportados los gastos por la propia municipalidad. Sus contenidos se determinan mediante concurso público, planes de actuación estratégica o modelos preconfigurados de diseño urbano para partes o el conjunto de la ciudad, siguiendo un modelo unitario de gestión de los recursos municipales.

En el lado de los contras, se hace preciso mencionar la menor participación de los empresarios afectados, marginando a veces la dimensión comercial para optimizar la implantación de otros usos urbanos. También, la dificultad mayor para justificar inversiones de distinta naturaleza y de mayor cuantía sobre las áreas centrales de la ciudad, sin exhibir con-

trapartidas económicas que justifiquen o equilibren tales desigualdades inversoras.

Dentro de este denominado Modelo Municipal de Intervención se puede, a su vez, denotar dos tendencias de actuación bien diferenciadas. En la primera el municipio establece un plan de intervención incluido en un documento de planeamiento, tal como sucede en la remodelación del *Centro de la Ciudad de Edmonton*, en Canadá, para asumir el liderazgo e iniciativa para revitalizar las actividades del centro de la ciudad, entre las que obviamente se incluyen aquellas de índole comercial.

En la segunda modalidad, la intervención municipal se inscribe en un proyecto de actuación puntual *ad hoc*, sin ningún tipo de continuidad en el tiempo como es el caso de los dos ejemplos madrileños citados sobre los ejes comerciales urbanos de *Gran Vía* y *Serrano*. En ambos casos, las acciones adoptadas no han supuesto modificación alguna del planeamiento, de la normativa urbana, ni tampoco la adopción de estrategias específicas para conseguir un funcionamiento unitario y centralizado del conjunto comercial.

3.2. Modelo Mixto de Colaboración

Este modelo se vincula con la adopción de la legislación denominada como *BID (Business Improvement Districts)* o en su acepción española *Áreas de Promoción Empresarial (APE)* que se desarrolla por primera vez en 1970 en Toronto, Canadá, luego en todos los Estados Unidos y, muy recientemente, en el Reino Unido durante el primer decenio del presente siglo.

En este enfoque, son los propios comerciantes y empresarios afectados los que toman la iniciativa para delimitar su zona de actuación y que debe estar apoyada por una mayoría cualificada de su censo total. El Ayuntamiento da su visto bueno al entorno urbano delimitado, recauda el presupuesto aprobado bajo su tutela, a modo de impuesto adicional, y lo pone luego a disposición de sus representantes para financiar las actividades programadas¹⁹.

Normalmente el presupuesto adicional recaudado se vincula con acciones de promoción, *marketing* y publicidad, aunque no están exentas otras como el mobiliario urbano, la mejora

¹⁹ Wikipedia, the Free Encyclopaedia. *Business Improvement District*. <http://en.wikipedia.org/wiki/Businessimprovementdistrict>.2010.

de la limpieza y seguridad ciudadana o la participación en las obras de remodelación del espacio urbano asociado.

Este modelo de colaboración es el más extendido para delimitar, potenciar y gestionar los *entornos comerciales tradicionales*. Menos centralizado que el anterior, permite una mayor participación de la población afectada y, así, una mejor adecuación de las acciones de urbanización y mobiliario urbano diferenciado, a la vocación comercial dominante de tales entornos urbanos.

El Ayuntamiento cede la iniciativa aunque no el control final de las acciones sobre el espacio público, a cambio de mayores recursos que le permiten así, justificar inversiones desiguales en zonas concretas de la ciudad, con base en la delimitación de espacios con una normativa y un diseño urbano propio que satisfaga su vocación comercial.

Desde las 21 zonas comerciales del Distrito de Manhattan en Nueva York (ver nota 8), hasta aquellas otras ubicadas en *lugares históricos* de pequeñas ciudades del oeste americano (ver nota 6), pasando por capitales como Edimburgo en el Reino Unido, ejemplarizan esta estrategia compleja y variada para la mejora de los *entornos comerciales clásicos* o tradicionales.

En todos los casos y aunque la iniciativa esté del lado de los comerciantes y empresarios afectados, la colaboración de la administración pública local es siempre muy significativa y no sólo para recaudar el presupuesto acordado utilizando para ello, la propia maquinaria administrativa.

En este sentido, es preciso mencionar la colaboración de los departamentos técnicos del ayuntamiento, su participación en los consejos de administración de las sociedades creadas *ad hoc* para gerenciar los conjuntos comerciales delimitados y/o la coordinación administrativa para desarrollar cualquier tipo de iniciativas de diseño urbano o eventos promocionales, tal como sucede en muchas áreas centrales de grandes ciudades norteamericanas²⁰.

Entre sus inconvenientes, podría citarse su aplicación algo más problemática en entornos culturales con escasa tradición de participación o de autogestión a la hora de resolver sus

problemas económicos de modo proactivo. Entornos empresariales como el nuestro, más proclives a la intervención administrativa para implantar mejoras potenciales, dada su dificultad para poder organizarse de modo reglado y autogestionado.

En este sentido resalta que las aplicaciones más numerosas hasta la fecha de este modelo de actuación, se hayan producido en entornos geográficos como Canadá y Estados Unidos, de clara tradición anglosajona, y que haya sido el Reino Unido el país europeo que primero haya incluido esta estrategia (*Business Improvement Districts, BID*), dentro de su normativa urbanística, para dar respuesta a los problemas empresariales derivados de la merma de actividad comercial *a pie de calle* en zonas centrales de la ciudad, con la consiguiente pérdida de su atractivo urbano.

3.3. Modelo *laissez faire* o de mercado sin apenas control

En este caso, los responsables municipales no asumen ninguna estrategia al respecto de sus zonas comerciales tradicionales que se conforman de forma natural, de acuerdo con la propia morfología de la trama urbana existente y las iniciativas empresariales puntuales que, de modo individualizado, se van produciendo a lo largo del tiempo. Se desarrollan según un modelo en forma de *mancha de aceite* de acuerdo con la oferta de locales de negocios y con la disponibilidad de edificaciones –normalmente de carácter multifamiliar, con capacidad para albergar usos de naturaleza terciaria.

Pueden existir subvenciones desde la administración para la realización de estudios o campañas puntuales de promoción, aunque siempre sobre una delimitación difusa del entorno comercial que apenas tiene relevancia a nivel legal o administrativo. La mayor parte de los *entornos comerciales clásicos* europeos, con una dimensión turística adicional muy considerable, no están delimitados y adolecen de estrategias permanentes y planificadas desde la administración para la mejora de su nivel de competitividad como zonas comerciales dentro de la escena urbana.

En otra dimensión, el eje comercial y de casinos de la ciudad de Las Vegas en Nevada (*Las Vegas Strip*) puede considerarse también

²⁰ Los centros de las ciudades de Washington DC (<http://www.downtowndc.org/>) y de Philadelphia (<http://www.cen-tercityphila.org/>) son referencias muy significativas como

ejemplos de estrategias desarrolladas para mejorar su atractivo urbano y revitalizar su actividad económica, donde el uso comercial juega un papel determinante.

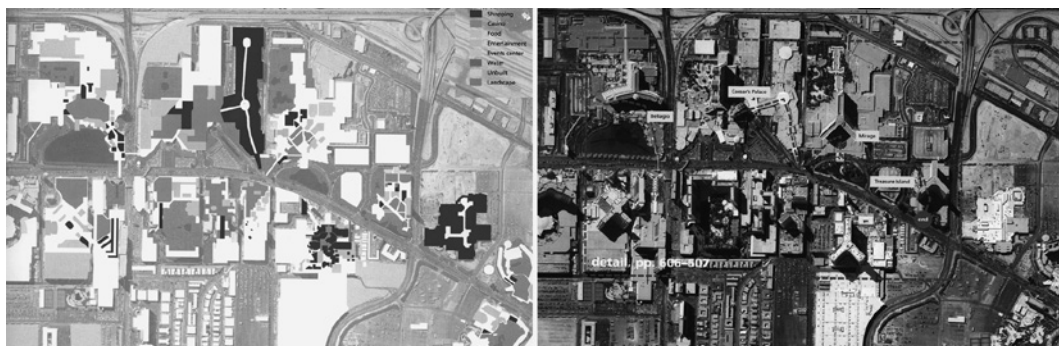


FIG. 11/ El recorrido comercial peatonal de la Las Vegas strip puede hacerse de forma clásica, a través de las aceras, o en un recorrido acondicionado pasando de centro a centro sin apenas salir al exterior

Fuente: KOOLHAAS (2001).

incluido también en este modelo de escasa o nula intervención por parte de las autoridades municipales, en el tratamiento de sus zonas comerciales urbanas. De este modo, la Europa tradicionalmente más intervencionista se posicionaría al lado de los entornos más libertarios del *far west* americano²¹.

4. Conclusiones

Esta exposición pretende mostrar que existen otras alternativas para equilibrar el modelo de ubicación de la actividad comercial en nuestras ciudades, limitando los flujos hacia la periferia con destino a los *nuevos entornos comerciales*. Un modelo que no pretende volver a un pasado reciente donde los flujos comerciales exhibían un carácter centrípeto característico, con las áreas centrales de las ciudades como destino casi exclusivo de las compras.

Son éstas, alternativas que paradójicamente provienen de entornos con una elevada tradición liberalizadora, Canadá y Estados Unidos, y una fuerte presencia de *nuevos entornos comerciales* que encuentran su tierra de cultivo en un modelo de ocupación del territorio más extensivo y con una mayor utilización del vehículo privado que en el contexto europeo.

En cierto modo, las experiencias aludidas ponen en evidencia la innovación urbana que ha supuesto este reconocimiento de las zonas comerciales tradicionales como áreas de promoción económica, siguiendo un modelo de intervención de naturaleza mixta por parte de la

administración local y los comerciantes afectados. Un modelo concebido no para limitar los flujos de tráfico rodado hacia la periferia sino, más bien, para evitar el deterioro económico de zonas con un alto grado de centralidad.

En Europa, con la reciente excepción del Reino Unido, se ha optado por una política más volcada en limitar la implantación de grandes superficies comerciales que en la promoción de sus *entornos comerciales clásicos o tradicionales* y desde el convencimiento de que limitando las primeras, automáticamente las segundas volverían a sus antiguas cuotas de mercado y de esplendor. De este modo, se ha ignorado que las carencias más importantes de los *entornos comerciales clásicos* no era la simple presencia de las primeras, sino su dificultad legal para organizarse aplicando un modelo unitario de gestión que es, precisamente, una de las grandes innovaciones tecnológicas que los *nuevos entornos comerciales* han aportado a esta actividad desde su origen.

En este contexto, la estrategia del *laissez faire*, junto con operaciones puntuales de mejora de la movilidad peatonal o el ornato urbano en zonas centrales de la ciudad, han monopolizado el conjunto de las actuaciones desarrolladas por los responsables locales europeos sobre las zonas urbanas con mayor concentración terciaria.

Obviamente y muy vinculado con lo anterior, es la falta de un reconocimiento legal o administrativo de los *entornos comerciales clásicos*. Ni como recintos urbanos con un modelo de

²¹ KOOLHAAS, R. (2001): *Las Vegas Then and Now. Guide to Shopping. Project on the City 2*. Taschen. Harvard Design School. USA.

funcionamiento diferenciado dentro del continuo urbano, ni tampoco como Áreas de Promoción Económica necesitadas de una promoción centralizada. Todo ello, en un contexto como el europeo donde el grado de dispersión urbana es menor y donde la promoción turística de sus zonas centrales, se vincula en un alto grado con la actividad comercial desarrollada *a pie de calle*.

Del mismo modo, los responsables municipales españoles tampoco han manifestado un excesivo interés por asignar un *status* diferenciado, al fenómeno específico de las zonas comerciales urbanas, al margen de la provisión puntual de subvenciones para su promoción o de operaciones de mobiliario urbano sobre ejes comerciales de cierta relevancia, como es el caso de la *Gran Vía* y la más reciente remodelación de algunos de los tramos viarios de la *calle Serrano*, ambos en Madrid y que, en cualquier caso, han servido para mejorar su actividad comercial como consecuencia del aumento de su atractivo urbano y de su demanda potencial.

Por ello, sin una intervención reglada de las autoridades locales, participada por los comerciantes y operadores afectados, la mejora de los *entornos comerciales clásicos* y de su atractivo urbano, se convierte en una tarea de difícil solución salvo excepciones muy notables como es el caso de *Las Vegas Strip* en Estados Unidos, que cuenta con el colchón inestimable de una demanda turística de ámbito internacional.

Porque los *entornos comerciales clásicos* necesitan siempre de la complicidad de las autoridades municipales para la formulación de cualquier política de mantenimiento sostenible, en relación con el conjunto construido y con el espacio público asociado. Una complicidad y colaboración que en cualquier caso deberían estar regladas —con una cobertura legal o administrativa— para garantizar el cumplimiento de derechos y obligaciones por todas las partes implicadas.

En suma, una estrategia para recuperar los flujos comerciales de carácter centripeto, recuperando en paralelo el atractivo de las zonas de mayor centralidad de la ciudad, donde la actividad comercial *a pie de calle* juega un papel determinante, a condición de que se la dote de la misma capacidad para ejercer una

gestión centralizada sobre todo su conjunto, siguiendo el modelo de los *nuevos entornos comerciales*.

Una estrategia con capacidad para producir y potenciar espacios urbanos singulares con una oferta comercial, cultural y turística, al servicio de toda la población, que sea capaz de permitir su gestión unitaria a través de una normativa legal de ámbito local que los reconozca y delimite, fomentando al mismo tiempo su desarrollo económico de modo continuado y sostenible²².

Anexo I. Inserción temporal de las actuaciones descritas

Desde 1980 fecha en la que se desarrolla el primer centro comercial liderado por un hipermercado en España en Sant Cugat del Vallés, Barcelona, una serie de hechos de especial relevancia se han producido en los denominados entornos comerciales clásicos o tradicionales españoles, en paralelo con la implantación y desarrollo de los Nuevos Entornos Comerciales y la normativa legal asociada, tal y como expone en los hitos siguientes²³. Dentro de este proceso de acontecimientos vinculados con la situación de los entornos comerciales, se insertan los diez ejemplos descritos para un mejor entendimiento del alcance normativo de sus propuestas.

- 1975 *Plan Especial Gran Equipamiento Comercial Metropolitano de Madrid*.
Un plan desde la extinta COPLACO para racionalizar la implantación de los *nuevos entornos comerciales* en la aglomeración metropolitana. Ocho años después se inaugura el Centro Comercial de La Vaguada.
- 1980 Planes Tratamiento Integral Comercio. Urbanismo Comercial (*IRESO*).
Desde el Ministerio y siguiendo el modelo francés, se reconoce de modo explícito la dimensión urbana de la actividad comercial y la necesidad de su tratamiento para mejorar la actividad terciaria ubicada *a pie de calle*.
- 1980 Primer Centro Comercial en España. Barberá del Vallés (*BARICENTRO*).
- 1980 Se constituye la Asociación Española de Centros Comerciales (*AECC*).

²² SÁNCHEZ DEL RÍO, R. (2010): *Zonas comerciales en Castilla y León*. http://rsdconsultores.com/opinion_editorial.php.

²³ SÁNCHEZ DEL RÍO, R. (2010): *Nuevos y clásicos entornos comerciales: una carrera global de éxitos y obstáculos no compartidos*. Distribución y Consumo.

- 1980 Toronto inaugura la primera red peatonal comercial subterránea. Se trata de un *nuevo entorno comercial* pero concebido como si fuese uno *clásico* o tradicional, ubicado en el subsuelo del centro de la ciudad.
- 1981 Mayor Centro Comercial (570.000 m²) del mundo Edmonton, Canadá.
- 1982 *PAC* (Programas de Actuación Comercial) en Castilla y León. Estudios orientativos donde se delimitaban en el continuo urbano las comerciales urbanas más relevantes, en paralelo con la potencialidad para implantar grandes superficies comerciales según la demanda potencial asociada y la oferta comercial ya existente.
- 1983 Centro Comercial La Vaguada, Madrid.
- 1984 **THIRD STREET PROMENADE & DOWNTOWN SANTA MONICA.**
- 1985 Centro Comercial Horton Plaza. San Diego, California.
- 1985 **DOWNTOWN EDMONTON.**
- 1987 Primer Centro Comercial (GETAFE-3), por empresa pública (MERCASA).
- 1988 *Gerentes Centros Urbanos*. Dirección General Comercio Interior.
- 1988 *Centros Comerciales Abiertos*. Dirección General Comercio Interior. Dirección General Comercio Interior. Los dos primeros estudios inciden en la casuística y problemática de las zonas comerciales urbanas como nuevo concepto y el tercero en la incidencia del planeamiento urbano y territorial sobre toda la actividad comercial en su conjunto.
- 1989 COAM. *Urbanismo de Áreas Comerciales*. Se trata de introducir el nuevo concepto de zona comercial urbana entre los profesionales del diseño urbano y el planeamiento.
- 1990 **ONE COLORADO & OLD PASADENA.**
- 1992 Centro Comercial *Mall of América* diseñado por Jon Jerde. Más de 200.000 m² de superficie de venta, USA.
- 1992 Primer *Factory Outlet* en Las Rozas, Madrid.
- 1992 **LOWER EAST SIDE.**
- 1993 Centro Comercial *L'illa Diagonal*, Barcelona.
- 1994 Proyectos Revitalización Integral Comercio (PRICO).
- 1994 Plan Especial de Revitalización Comercial (*PERCOS*). Documentos que se vinculan con propuestas urbanísticas, organizativas y promocionales, para potenciar el atractivo de las zonas comerciales.
- 1995 Primer Centro de Ocio: *Maremagnum* en el centro de Barcelona.
- 1996 Ley del Comercio España. Posibilidad 2» licencia en autonomías.
- 1996 *Loi Rafferin*, Francia para aumentar protección pequeño comercio. Necesidad de autorización previa para el comercio de más de 300 m².
- 1996 **MADISON AVENUE**
- 1997 *Association of Town Center Management* (AMCV), en Bélgica.
- 1998 *Procentros. Imade*. Comunidad de Madrid. Estudios a nivel municipal liderados por organizaciones empresariales del comercio para delimitar y potenciar sus zonas comerciales urbanas.
- 1999 *Plan Especial Equipamiento Comercial Alimentario Barcelona* (PECAB). Un Plan Especial para planificar la ubicación del pequeño comercio de alimentación, según un modelo de asignación de zonas de exclusividad comercial dentro de la trama urbana.
- 1999 *Asociación Española para Gerencia de los Centros Urbanos*. Una asociación sin ánimo de lucro constituida en 1999 con el objetivo de dinamizar los centros urbanos de las ciudades a través de la figura del Gerente de Centro Urbano. *Especialista con capacidad para gestionar un área urbana como una oferta integrada y atractiva de multitud de servicios, que sea competitiva en el mercado y pueda adaptarse a las demandas de los ciudadanos.*

- 2001 *Regent Street* en Londres se transforma en marca comercial. Un trazado clásico *a pie de calle* con la excepcionalidad de ser en su totalidad de propiedad privada de la Corona Británica, que gestiona toda la oferta de locales de negocio y oficinas existentes en dicho trazado.
- 2001 GRAN VÍA.**
- 2002 Mayor Parque Comercial y de Ocio (*DONAIRE*), Valencia.
- 2003 Centro Comercial *Berjaya Times Square* en Kuala Lumpur, Malaysia. 700.000 m² de superficie de venta con más de 1.000 tiendas.
- 2004 Reino Unido legisla *BID's* por primera vez en Europa. *Local Government Act. BID (Business Improvement District)* o Área de Promoción Empresarial (*APE*), siguiendo el modelo aprobado en Toronto, Canadá, en 1970.
- 2005 *Planning Policy Statement 6: Planning for Town Centres (UK)*. Directiva de Planeamiento en Inglaterra, para potenciar el atractivo de los centros urbanos mediante la concentración de usos comerciales, de ocio y de servicios locales.
- 2005 PLYMOUTH CITY CENTRE.**
- 2006 Se aprueba la denominada *DIRECTIVA BOLKESTEIN* en la UE. La nueva Directiva 2006/123/CE desarma la opción de la denominada *segunda licencia comercial* y dejando solo con validez la urbanística.
- 2007 Confederación Regional *Zonas Comerciales Abiertas* de Canarias. Intento para coordinar la problemática de las zonas comerciales urbanas en el contexto específico de Canarias.
- 2007 Se introducen *BID's* (Zonas Promoción Económica) en Alemania.
- 2007 Se amplia *Las Rozas Village* en Madrid. Un *outlet* que imita el diseño de las zonas comerciales tradicionales.
- 2008 Plan Especial Ordenación Establecimientos Souvenirs en Barcelona. Plan Especial para ordenar la ubicación de la oferta comercial vinculada con los objetos de recuerdos (*souvenirs*) en el centro de Barcelona.
- 2008 ESSENTIAL EDINBURGH.**
- 2010 300 nuevos centros comerciales en España durante el siglo XXI. Supone un 42% de incremento en relación con el decenio anterior.
- 2010 TORBAY TOWN CENTRES 2010 CALLE DE SERRANO.**
- 2012 Nuevo Centro Comercial *GRAN PLAZA 2* en Majadahonda. Hitos ejes/zonas comerciales urbanas o entornos comerciales clásicos. Hitos centros comerciales o nuevos entornos comerciales. Legislación zonas comerciales urbanas o entornos comerciales clásicos.

Fuente: Elaboración propia.

Los procesos de transformación urbana impulsados por factores culturales: el caso de King's Cross (Londres)

Marta DOMÍNGUEZ PÉREZ

Contratada doctora de Sociología y coordinadora del máster *Sociología de la Población, el territorio y las migraciones*. Universidad Complutense de Madrid.

RESUMEN: Este texto quiere evidenciar la influencia de los factores culturales en los procesos de transformación urbana a través del estudio de caso: King's Cross (KX) en el centro de Londres. Se parte de considerar como hipótesis que los agentes privados promotores se hacen exponentes de un discurso urbano más cercano a las nuevas clases medias y que excluye a las clases populares residentes de tal forma que se posibilite el cambio urbano. Se evidencia así mismo la presencia de discursos alternativos que lo frenan. Para ello se ha realizado un análisis cuantitativo, además de documental, de entrevistas y observación. Se expone en primer lugar el debate reflexivo vigente en Gran Bretaña para pasar a describir el caso de estudio y analizar el proceso de regeneración en base a los discursos de los diferentes participantes.

DESCRIPTORES: Regeneración urbana. Identidad urbana. Sostenibilidad. King's Cross. Londres.

1. ¿Por qué estudiar la regeneración urbana y los factores culturales que intervienen en ella?

Ya desde hace algunas décadas, las ciudades actuales están experimentando procesos de reestructuración en sus distintas dimensiones: económica, social, medio-

ambiental, política, etc. como consecuencia de la globalización, lo cual provoca la urgencia de formas de intervención. Una de ellas y la más reciente es la de regeneración urbana. La *Carta de Leipzig* (2007) sienta las bases sobre la regeneración urbana en Europa. En España ésta se está convirtiendo desde hace un tiempo en foco de atención para el gobierno espa-

Recibido: 25.04.2012; Revisado: 21.08.2012

e-mail: martadom@cps.ucm.es

Mi agradecimiento al Ministerio de Educación por la beca «José Castillejo» para realizar la investigación. A Michael Edwards y Sonia Arbaci por su disponibilidad y aportación inestimable en la fase de documentación, reflexión y acogida en Londres. A Judith Allen por su hospitalidad y visión crítica. Y sobre todo, a Jesús Leal por su apoyo desde hace años así como por la posibilidad de haber investigado a su lado transmitiéndome sus conocimientos y experiencia; y sin

el cual no hubiera sido posible esta investigación. También agradecer al Ministerio de Ciencia y Tecnología por la beca CICYT Comportamientos residenciales, provisión de viviendas y desarrollo urbano sostenible en las grandes ciudades españolas. Un estudio comparativo. en el equipo de Jesús Leal Maldonado según la cual ha sido posible la ampliación de esta investigación en el marco internacional que se considera en dicha beca. Por último, mi especial agradecimiento a los evaluadores por sus precisos y críticos comentarios que han mejorado considerablemente el texto final.

ñol y ha sido prioridad de la Presidencia española en la UE¹. Ha sido ordenada por la *declaración de Toledo* (2010). Así quiere ser potenciada a través de diferentes leyes y normativas, conectando con algunas iniciativas que ya se venían desarrollando en algunas ciudades españolas principalmente de la mano de los planes estratégicos y otras fórmulas (Barcelona en primer lugar, Bilbao y Madrid en segundo, y otras ciudades posteriormente) que han sido revisadas en una amplia bibliografía al respecto (FERNÁNDEZ GÜELL, 2007; PLAZA, 2010; REVISTA CIUDADES, 13 (2010) y 14 (2011)). Las experiencias pioneras quieren ser ampliadas a otras ciudades². Con estos procesos se pretende intervenir de manera generalizada en los espacios más degradados de la ciudad afectados por la globalización para su revitalización: sean los barrios en crisis industrial, sean los centros urbanos (SMITH, 2008). En el caso de España este proceso se ha convenido en denominar *rehabilitación urbana*, aludiendo a un concepto de restablecimiento de derechos. Por otra parte, con ella se busca recuperar y potenciar la rehabilitación de viviendas, comercios, centros y espacios urbanos más degradados para reactivar un sector decisivo en España y en crisis como es la construcción. Así, se abandona la pauta edificatoria en el marco de un urbanismo despilfarrador del espacio en las periferias, propio de décadas anteriores, para centrarse en el urbanismo de la ciudad compacta (DUANY & PLATER ZYBERK, 2000, 2005) en sintonía con las actuales tendencias desarrolladas desde el informe Brundtland (WCED, 1987). Marcado por éste, se pretende alcanzar la sostenibilidad en distintas dimensiones: económica, ecológica y también social; esto es, en su faceta de integración de la ciudadanía (EUKN, 2010; URBAN TASK FORCE, 1999). De aquí el concepto de rehabilitación.

Ortodoxamente, por *sostenibilidad* se entiende, según el informe Brundtland, satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades y principalmente en las áreas económica, social y medioambiental (INFORME BRUNDTLAND-WCED, 1987). Así, estas tres áreas de la sostenibilidad serían originariamente las tres componentes básicas y clásicas de los proyectos de regeneración urbana. Posteriormente a

Brundtland y en un clima de consideración de lo cultural como relevante, el informe *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural* (UNESCO, 2001) revisó los supuestos anteriores y reconoció la necesidad de la componente cultural para el desarrollo sostenible añadiendo así la cuarta componente de éste.

En resumen, que con sostenibilidad cultural, por tanto, se hace aquí referencia al factor cultural de la transformación urbana y la sostenibilidad, el cual permitiría la justicia social para la comunidad, rechazando la exclusión y marginación cultural/simbólica de sectores sociales en pro de su participación activa en el desarrollo comunitario.

Esto es, que, de manera extrapolada y como hipótesis, con el factor cultural en la sostenibilidad se haría referencia al proceso de crear un consenso socialmente aceptado acerca de la realidad, un consenso basado en palabras o signos que producirían emociones conscientes y que promoverían la justicia social y la equidad. De este modo, el proyecto sería inclusivo culturalmente.

Gran Bretaña y Estados Unidos son los países que vienen aplicando proyectos de regeneración urbana desde finales de los años cincuenta y sobre todo a partir de los ochenta y noventa, sirviendo de ejemplos a innumerables ciudades. Sus principios básicos promovían el desarrollo económico de las ciudades y la sostenibilidad medioambiental y social, a través de la activación de diferentes factores. Entre éstos, se ha venido desarrollando una línea que otorga una mayor prioridad a uno de ellos: la cultura, como un elemento de reactivación y cambio urbano que acompaña y potencia el resto de procesos (económico, político, etc.) que interesa activar y que permita consolidar la cohesión social y la sostenibilidad social. En este contexto, el caso británico, puede servir como objeto de evaluación para el resto de ciudades europeas. Se trata de un modelo hacia el que en cierto modo están convergiendo otras ciudades en las últimas décadas y en torno al cual actualmente se ha abierto un debate reflexivo que evalúa los resultados obtenidos y que es de suma utilidad para el caso de las ciudades españolas como caso particular. En éstas si bien se cuenta con experiencia de algo más de treinta años en algunas de ellas

¹ *El País*, 30-03-2010; (en línea) http://www.eukn.org/Spain/es/Noticias/Archivo/2009/La_rehabilitaci%C3%B3n_urbana_integrada_prioridad_de_la_Presidencia_Espa%C3%B1ola_de_la_UE_en_materia_de_vivienda_y_desarrollo_urbano (29 enero 2011)

² Iniciativa Urbana 2007-2013 a partir de fondos FEDER (en línea) <<http://www.eukn.org/dsresource?objectid=140853&type=org>> (29 enero 2011) y fondos previstos en la *Ley de Economía sostenible*

(Bilbao, Málaga, Barcelona, etc.) a través de los ARIS, URBAN, política municipal, Ley de Barris catalana, etc., también es cierto que la regeneración no se ha acometido de manera masiva como en otros países.

El objetivo de este trabajo es por tanto evidenciar la influencia de los factores culturales en los procesos de transformación urbana a través de un estudio de caso: King's Cross (KX en adelante) en el centro de Londres, en el contexto actual de la regeneración urbana en el caso británico. En definitiva, se trata de evidenciar cómo el hecho de no tener en cuenta la pluralidad de identidades que se transmiten a través de los discursos, llevará a la insostenibilidad en el plano simbólico en particular y en el proyecto de regeneración urbana en general. Partiendo de la consideración de la ciudad como un cruce de narrativas y discursos, se quiere poner de manifiesto cómo éstas pugnan entre sí por influir en el cambio urbano o frenarlo. Se pretende realizar una evaluación del cambio urbano y la incidencia de lo cultural. Para ello, y como hipótesis, se intentará verificar si en estos procesos y en este caso particular, los promotores del proyecto (los poderes públicos junto a los agentes privados) favorecen, mediante su discurso y actuaciones, una cultura e identidad de élites, clases medias y agentes económicos, que posibilite su integración, desplazando la cultura e intereses de las clases populares residentes en la zona y acelerando el cambio urbano y evidenciando que no existe un solo discurso monolítico e inclusivo, sino varios. En segundo lugar, cómo a pesar de dicha promoción y centralidad del discurso hegemónico, que aceleraría dicho cambio urbano, existen otras identidades alternativas que han permitido frenar el proceso y hacerlo más dificultoso prolongándolo en el tiempo y demostrando su potencialidad. Esto es, cómo existen identidades centrales e identidades marginales, que pugnan por ser identidades centrales y cómo son detentadas por los distintos agentes que establecen juegos entre sí y cómo inciden sobre el cambio urbano. En este caso, el objeto espacial de estudio es por tanto la zona de KX y sus espacios circundantes afectados por la operación.

De este modo, se parte primeramente del concepto multidimensional de ciudad como un espacio de conflicto y en proceso de construcción, resaltando su dimensión cultural al interpretarla como un texto que puede ser leído y creado que se expresa en los discursos. A continuación, se contextualiza la ciudad, en la actualidad y a través de los procesos de regeneración urbana, particularmente en el caso

británico. Se plantea el actual debate sobre el *para quién* de ésta. Todo ello es aplicado a un caso de estudio: KX, que permite tomar las manifestaciones simbólicas expresadas a través del discurso social y que inciden en la transformación urbana como objeto de análisis para posibilitar su evaluación. Es decir, que lo que interesa, es evidenciar el *para quién* es la regeneración urbana en el caso de KX así como evaluarlo a través del análisis de los discursos urbanos y su incidencia en lo urbano. Se trata de desvelar las relaciones de poder y dominación a través del discurso sobre la ciudad que detentan los diferentes agentes, para lo cual se recurrirá al Análisis Crítico del Discurso. Y es que este último:

«está relacionado con el poder y el abuso de poder y cómo éstos (los discursos) son producidos y reproducidos por el texto y el habla» (VAN DIJK, 2004).

En definitiva, se quiere poder adelantar en el balance de los beneficios reportados por los procesos de regeneración urbana y si éstos alcanzan a todos los sectores implicados o sólo a algunos.

2. El discurso sobre la ciudad

Sin entrar en los actuales debates acerca de qué es la ciudad, según las últimas publicaciones de sociología urbana (FLANAGAN, 2010; PADDISON, 2001; GOTTDIENER & HUTCHINSON, 2006), la ciudad es tanto estructura como cultura. Por tanto, además de ser un conjunto de estructuras físicas, económicas, administrativas, etc., es una realidad percibida por sus habitantes, visitantes, etc y una realidad compartida. Es así algo que se produce en la mente de sus habitantes (KING, 2007) y estos habitantes la experimentan y perciben de manera diferenciada. Desde esta perspectiva complementaria puede definirse la ciudad como una conjunción de universos culturales y simbólicos que los distintos agentes elaboran y que están conectados con las dimensiones anteriores de una manera compleja. Estos universos se manifiestan en los discursos, las prácticas sociales, las imágenes, etc., que serán muy diversos y que además pueden ser analizados. En el contexto actual, las tendencias globales han provocado, a grandes rasgos, mayor desigualdad económica y social así como segregación socioespacial entre y dentro de las ciudades (BRENNER & THEODORE, 2008, CASTELLS & Mollenkopf, 1991; SASSEN, 1991) y, por tanto, la emergencia de discursos distintos acerca de la ciudad. Cada una de ellas será un resultado

único y particular de la interrelación entre todos ellos. Así «*Space is a multiplicity of stories-so-far*» (MASSEY, 2005: 189), y la ciudad es el espacio de conflicto entre narrativas (ZUKIN, 1995). Estas compiten por ser dominantes en la ciudad (ÇINAR & BENDER, 2007). Para avanzar en el cambio urbano, puede convenir reforzar una de ellas y silenciar el resto. Esto es, que en el caso de que no se consiga crear un discurso social omnicomprendido, la clave estará en hacer del nuevo discurso, algo central, poderoso, dominante, y sobre todo, desmovilizador de otros discursos alternativos, para así facilitar o evitar el cambio urbano. El conflicto surgirá ante la existencia de discursos sociales alternativos consolidados, que se condensan en identidades dominantes e identidades resistencia y el uso del poder por parte de las élites simbólicas (VAN DIJK, 2010; CASTELLS, 2009).

El poder se ejerce, cada vez más en la actualidad, a través del discurso (VAN DIJK, 2010; CASTELLS, 2009). Por ello, puede decirse que quien detenta el dominio discursivo, a través del dominio del discurso público sobre todo y sus diversas herramientas (medios de comunicación, educación, eslógans, imágenes, etc.), puede condicionar el pensamiento del resto y provocar influencia sobre sus acciones futuras (VAN DIJK, 2010; CASTELLS, 2009). Sin embargo, el discurso y su análisis no sólo han de ser referidos a los discursos dominantes como señalaba Manheim, sino también a los de resistencia (VAN DIJK, 2004). Son éstos los que no dominan el discurso público y son mucho más vulnerables ante la dominación. También los que no son centrales pueden conformar una identidad social alternativa mediante la cual podrán ofrecer su resistencia y así constituirse como una alternativa a la centralidad, adquiriendo legitimidad. El caso británico elegido permitirá analizar los discursos dominantes y de resistencia y su valor e incidencia en el proceso de cambio urbano.

3. La regeneración urbana en el caso británico

Considerando la ciudad como realidad multidimensional y desde la perspectiva de lo cultural y simbólico, veamos qué es lo que ocurre en la mayor parte de las ciudades actuales, en qué contexto histórico concreto se encuentran. Posteriormente nos centraremos en las ciudades británicas. Las primeras han experimenta-

do recientemente procesos de cambio urbano (desindustrialización, descentralización, terciarización, fragmentación social, etc.) (CASTELLS, 1991; SASSEN, 1991; FAINESTEIN & *al.*, 1992, etc.) que han implicado procesos de regeneración urbana. Estos últimos son uno de los desarrollos más recientes de planeamiento urbano en las ciudades de todo el mundo y particularmente en las americanas y las europeas. Surgen ante la necesidad de intervenir frente a las transformaciones sociales y espaciales que han experimentado en las últimas décadas durante la etapa de la globalización, y que se caracterizan por la crisis del papel económico de algunas de ellas, sobre todo las industriales, y principalmente por el declive en el empleo y los ocupados de los sectores tradicionales (CHESHIRE & HAY, 1989). En otras ocasiones la crisis se asocia al declive urbano, al declive del atractivo medioambiental, a los problemas sociales, la degradación, etc. De cualquier forma, el nivel de profundidad de la crisis dependerá del nivel de especialización de la ciudad. Así aquellas ciudades más industriales serán las que experimentarán una crisis más intensa; mientras que aquellas de menor nivel de especialización, se adaptarán mejor al medio. Por otra parte, estos procesos tienen también repercusiones internas en cada una de las ciudades y así, localmente y en la práctica, afectan a los centros urbanos o barrios periféricos en desestructuración. De este modo, los proyectos de regeneración urbana actuarán sobre la totalidad de la ciudad o bien sobre determinados espacios. Este es el caso de los centros urbanos (SMITH, 2008), que presentan por lo general más ventajas para el capital, cuando la dinámica de la ciudad así lo ha generado, que otros espacios industriales, degradados y periféricos en los que no es tan rentable la regeneración³. Así el capital podrá presionar más fuertemente sobre el centro, aunque no necesariamente ser victorioso siempre ya que existen distintos discursos confrontados y cualquiera de ellos puede ser el predominante. Los discursos y narrativas que acompañan e influyen en estas dinámicas se hacen así objeto de estudio.

3.1. El concepto de regeneración urbana y el papel de la cultura en Gran Bretaña

Por regeneración urbana se entiende, por lo general, intervenciones de gran escala que

³ No obstante, existen experiencias de regeneración que no afectan al centro sino a periferias y que han de ser analizadas por su interés como casos menos frecuentes y particu-

lares. Véase los casos de ciudades latinoamericanas como Santiago con sus programas de regeneración de barrios o como la ley de Barris en Barcelona.

han tenido lugar sobre todo durante las décadas de los 80 y 90 del siglo xx con el objeto de reconfigurar áreas industriales en declive para abandonar la economía basada en la manufactura (JONES & EVANS, 2008; COUCH & FRASER & PERCY, 2003). Aunque más bien pueden encontrarse experiencias previas en muchas ciudades calificables como tales. Estos procesos han sido generalmente herramientas que se adoptaban en el contexto de crisis económica y reestructuración productiva que se denominan *reconstruction* a finales de los cincuenta, *revitalisation* en los sesenta, *renewal* en los setenta, *redevelopment* en la década de los ochenta del siglo xx, y finalmente *regeneration* en los noventa (HALL, 1998). Así la regeneración urbana es el proceso que actúa ante la crisis industrial y la posterior terciarización de las economías, los recortes en el estado del bienestar y la irrupción de innumerables problemas sociales (crimen, crisis de la familia nuclear, tensiones raciales, enfermedades mentales, etc.), problemas medioambientales, etc. (COUCH & *al.*, 2003), y que generan, entre otros problemas, fragmentación y desestructuración sociales. Para algunos, particularmente, y como consecuencia más generalizada, suponen también un rápido crecimiento del mercado inmobiliario que conlleva una serie de efectos (JONES & EVANS, 2008) principalmente sobre las clases menos favorecidas, y que están relacionados con el cambio urbano; esto es, que suponen procesos de gentrificación y exclusión social (PORTER & SHAW, 2008; SMITH, 2008). Sin embargo, y como crítica, puede decirse que no siempre sucede así y que en los procesos de regeneración urbana puede no constatarse necesariamente gentrificación como se verá más adelante.

Gran Bretaña, y concretamente la ciudad de Glasgow como pionera, fue el primer país que comenzó a acometer estos procesos de regeneración (COUCH & *al.*, 2003); al que posteriormente se fueron sumando Estados Unidos, y otros países de Europa, sobre todo en las décadas de los 80 y 90 del siglo xx, los cuales han aportado nuevas perspectivas a su análisis.

Comúnmente, la palabra regeneración urbana hace alusión a la metáfora biológica que va asociada a la sanación de lo que es catalogado de cáncer y que requiere regeneración (FURBEY, 1999); esto es, restaurar aquello que está enfermo. Pueden encontrarse diferentes acepciones del proceso según el punto de vista disciplinar desde el que se aborde. Desde la disciplina del urbanismo, *regeneración* se refiere a la reinversión en un espacio después

de un período de desinversión a través de mecanismos llevados bien por el Estado bien por privados en la etapa de la globalización (PORTER & SHAW, 2008). Más específicamente, regeneración sería la acción estratégica de desarrollo para el total de la escena urbana que mezcla soluciones a corto y largo plazo, de manera intervencionista y no directiva, sino en forma de partenariat; y que fija prioridades para beneficiar a un conjunto de organismos, y comunidades, soportado por varias fuentes de habilidades y dinero. Esto es, que es capaz de ser medida, evaluada y revisada, relacionándola con las necesidades específicas de la zona, ligada a otras poblaciones y programas (ROBERTS & SYKES, 2000).

Siguiendo a los diferentes autores citados, por regeneración urbana se entendería en síntesis:

1. O bien un proceso principalmente económico (JONES & EVANS, 2008), o algo en cierto sentido físico (COUCH & FRASER & PERCY, 2003), que afecta a lo estrictamente físico de la ciudad, y también algo más propio de la práctica que de la academia (JONES & EVANS, 2008);
2. O por el contrario, un proceso más bien integral con aspectos económicos, sociales, políticos, arquitectónicos, medioambientales, etc. (COUCH & *al.*, 2003; ROBERTS & SYKES, 2000); es decir, un conjunto de políticas y estrategias que han sido diseñadas para tratar el declive urbano, la degradación y transformación social y económica de la ciudad (IMRIE & *al.*, 2009). Por último y adaptado al caso español, por *rehabilitación*, se entendería «acción de reponer a alguien en la posesión de lo que le había sido desposeído» (RAE), esto es, restablecer de sus derechos. Vocablo más preciso para los casos a considerar en la realidad española.

Aquí se parte de esta segunda consideración integral de la intervención al considerar la multidimensionalidad de la ciudad pero destacando una de estas dimensiones componentes: la sociocultural. Esto es, que puede decirse que la regeneración urbana está asociada al renacimiento de la actividad económica donde se había perdido, la restauración de la función social donde había disfunción, la inclusión social donde había exclusión, y la restauración del medioambiente (COUCH & *al.*, 2003); pero que además de estos factores, la regeneración tiene también un componente cultural y simbólico que acompaña discursivamente unos u otros intereses y direcciones por lo que puede ser

analizado considerando la dimensión sociocultural (ZUKIN, 1995). De este modo, habría que añadir, a la anterior definición, que con la regeneración urbana se intentará restablecer la cultura y la imagen de la ciudad allí donde se había degradado, generando unas nuevas imágenes de ésta, más atractivas. Esto es, que así añadiríamos una dimensión más a la sostenibilidad de la ciudad: la cultural, acercándonos al concepto de rehabilitación más propiamente español.

La corriente denominada *culture-led regeneration*, de amplia difusión en Gran Bretaña, se ha ocupado de este cometido y así son destacables las aportaciones de MILES & PADDISON (2005), IMRIE & RACO (2003), GARCÍA (2004), GONZÁLEZ (2004), y ZUKIN (1995), entre otros. De este modo, con ella, la dimensión simbólica se ha revelado como un importante factor en los proyectos de regeneración urbana (SMITH, 2005; GARCÍA 2004; MILES & PADDISON, 2005, y HALL, 1998) y así se entiende ésta, por un lado, como estímulo para el crecimiento económico y urbano (ZUKIN, 1995; MILES & PADDISON, 2005), pero también y, por otro lado, como una vía para incrementar el sentido de pertenencia, aunar esfuerzos e intereses (COMEDIA, 2003; MILES & PADDISON, 2005) y como una forma de favorecer la cohesión social, uno de los objetivos de las ciudades competitivas: la sostenibilidad social y en nuestro caso, la sostenibilidad cultural. La cultura y el universo de lo simbólico se colocan así como elementos tanto de desarrollo como de promoción del consenso (MILES & PADDISON, 2005), la imagen unificada, regenerada y positiva de la ciudad, la potenciación del sentimiento de pertenencia entre todos los agentes intervinientes y por tanto la mayor implicación de los ciudadanos en el proyecto urbano y así la gobernanza. Por tanto, la ciudad se convierte en un objeto imaginado, y así en objeto de consumo (ZUKIN, 1995). Una imagen a través de la que se intenta un doble objetivo: atraer a ella a aquellos colectivos que generan beneficios por su consumo, por su presencia (clases medias, empresas, turistas, estudiantes, etc.) y que estimulan el crecimiento económico; al tiempo que se incluye a los ciudadanos en un proyecto común de manera que se actúe contra la exclusión o al menos se minimicen sus efectos y favorezca la sostenibilidad social y simbólica. Es por ello que agentes económicos y políticos estarán interesados en su potenciación. Esto es, favorecer la sostenibilidad simbólica para que ninguno de los sectores urbanos se sienta excluido del proceso y de este modo se posibilite el cambio urbano de manera consensuada y participada.

3.2. El debate actual sobre la regeneración urbana

Las políticas de regeneración urbana promocionan la ciudad para atraer sobre sí a nuevos actores: clases creativas, turistas, nuevas actividades económicas, etc., y todo ello a través de la promoción cultural además de otros factores. Se promociona la ciudad por sus atributos y se hace una llamada a a hacerla más atractiva, a visitarla, a residir en ella, a utilizar sus servicios y equipamientos. Pero, en este proceso es necesario hacer un balance social. Es lo que sucede con los procesos de regeneración urbana y la cultura promovida y el debate que en la actualidad se ha abierto acerca del balance social de las políticas culturales acometidas (MILES, 2007; GARCÍA, 2004, 2004b; GONZÁLEZ, 2004). Así dando un paso más y como se señalaba, tras unos años de experiencia, recientemente los sectores críticos en Gran Bretaña se han centrado en la evaluación de estos procesos desde el punto de vista social. Es decir, que así se consideraría la regeneración urbana como un proceso integral con consecuencias para la comunidad, por ello, un proceso integral con claras consecuencias sociales (PORTER & SHAW, 2008; EDWARDS, 2009). Si bien lo físico es sólo una parte, lo cierto es que lo realmente difícil es regenerar lo social (ROBERTSON & SYKES, 2000), en el sentido de crear vínculos y redes, y generar capital social. Estos procesos han conseguido excelentes resultados en el plano de la regeneración económica y cultural pero no tanto en lo social (IMRIE & *al.*, 2009; DAVIDSON, 2009; MILES, 2007). Por ello, no siempre los efectos de la regeneración se dice que son positivos en su totalidad, sino que conllevan efectos no tan positivos (MILES, 2007). Por ello, en la actualidad y tras la evaluación de las experiencias desarrolladas, el debate se está centrando en las consecuencias sociales de estos procesos, en la consideración de la justicia social urbana: en el «para quién» de los proyectos de regeneración urbana y en la crítica hacia los mecanismos que provocan que algunos sectores obtengan mayores beneficios⁴.

Actualmente el estado de la cuestión en Gran Bretaña entorno a estos procesos de regeneración urbana se refleja a través de una serie de publicaciones IMRIE & *al.* (2009), PORTER & SHAW (2008), JONES & EVANS (2008), BRENNER & TEODORE (2008), COUCH & *al.* (2003). y ROBERTS & SYKES (2000), que se centran en

⁴ Citando el actual debate británico acerca de los destinatarios de la regeneración urbana

la evaluación de éstos en su dimensión eminentemente social y en el «para quién son» y «a quién benefician»; en el cómo promueven la gentrificación o no, y por tanto analizando si existe o no apropiación de estos procesos urbanos por parte de las élites (clases medias, turistas, etc., y de los agentes económicos) o bien de los residentes de clases populares de estas áreas. Esto mismo también en el área sociocultural y discursiva. Es decir, que este debate está también presente en los procesos de *culture led regeneration* británicos que consideran el área de la cultura y lo simbólico como una parte más de los procesos de regeneración urbana aunque no la única. Como dirían Middleton y Freestone:

Culture-led regeneration can be understood as the use of cultural projects to revitalise economically depressed cities and regions (MIDDLETON & FREESTONE, 2008).

Así en los procesos de regeneración urbana se promueve por ello un cambio de imagen de la ciudad mediante actuaciones culturales y simbólicas determinadas. Este debate señala que son las nuevas empresas de la economía postindustrial así como las clases medias las beneficiarias reales de esta cultura (BRENNER & THEODORE, 2008).

En segundo lugar y recientemente, se ha abierto otro debate y es el que establece las diferencias entre *renaissance* y *regeneration* (PORTER & SHAW, 2008). Con éste, se intenta devolver la legitimidad del nombre regeneración a los procesos que pueden dar la centralidad a lo social, y dejar el término *renaissance* para aquellos procesos orquestados desde instancias superiores públicas y generalmente para los que han dado la centralidad a la gentrificación y a la apropiación de los procesos por parte de las clases mejor establecidas socialmente. Esto es, que es preciso distinguir *renaissance* que se refiere a los procesos reales que se han venido llevando hasta ahora, los cuales han implicado en su mayor parte gentrificación; de *regeneración* que no implica necesariamente gentrificación. En este sentido la palabra española rehabilitación se asemejaría más a *regeneración*.

Por último, estos debates se enmarcan en otro más amplio y de ámbito internacional en el que se sitúan los procesos de regeneración urbana: el debate de la cohesión social y la competitividad como procesos compatibles o no y relacionados con la justicia en la ciudad (FAINSTEIN, 2001; HARLOE, 2001; ANDERSEN & *al.*, 2008). Son así debates que

cuestionan que la cohesión social que se intenta conseguir en los espacios o las ciudades competitivas y regeneradas sea compatible con la competitividad que se estimula en ellos. Esto es, sobre la compatibilidad del crecimiento económico y la cohesión social, sobre las tensiones entre lo global y lo local. Las posturas críticas al respecto son dos. Algunos autores afirman que son incompatibles (HARVEY, 2006; LACLAU & MOUFFE, 2001), aunque otros postulan que son compatibles pero que sin embargo se requieren ajustes para ello (FAINSTEIN, 2001). De este modo, Fainstein critica severamente los proyectos de regeneración urbana y así, tanto en Estados Unidos como en Europa, éstos son vistos como planteamientos que aunque buscan equilibrar el mercado con lo social, son claramente mercantilistas. Según ella, las concesiones que se puedan hacer hacia, por ejemplo la vivienda social o el empleo, son mínimas concesiones por la justicia social, pero en definitiva el talante predominante es el del beneficio económico. Por tanto, se construyen así ciudades no vivibles y que no garantizan la diversidad y el encuentro (FAINSTEIN, 2008). Diferentes autores se posicionan en esta línea, defendiendo que el énfasis en la cohesión social es solo una pose, puesto que en realidad, se da paso al mercado y se hace poco por la cuestión social generándose nuevas desigualdades (COLOMB, 2008; HARLOE, 2001; DOUCET, 2007; COOK, 2004; DEFFNER & LABRIANIDIS, 2005; SEO, 2002; SWYNGEDOUW & *al.*, 2002). Así todo ello, conecta en Gran Bretaña con un debate que intenta colocar la cohesión social en primer término (HARLOE, 2001; EDWARDS, 2006 y 2008; COLOMB, 2008). Consiguientemente, las visiones que dicen que desarrollo económico y cohesión social son compatibles y que ambas son defendibles, pueden ser encajadas dentro de la corriente antineoliberal. Además hay que considerar aquellas posturas que consideran que son incompatibles y que hay que optar por uno de los dos, y en este caso por la cohesión social. Ambas se enfrentan a la visión neoliberal que resalta la imposibilidad de tal equilibrio y aboga por la supremacía del crecimiento económico como factor a promover preferentemente. Se deja de lado la cohesión social que será según ellos algo que sobrevendrá a posteriori. En este sentido, si hay que optar por uno u otro, es lo económico lo principal. Esto es, que el discurso neoliberal defiende la tesis de que la potenciación de la prosperidad y el desarrollo económico permitirán extender sus beneficios posteriormente a todos los sectores sociales.

4. El caso de King's Cross: de la «cenicienta de Londres» al Eurostar

El caso británico que nos sirve para ilustrar lo que aquí se viene señalando es el de KX en el centro de Londres (zona amarilla de FIG. 1). KX es la operación de regeneración urbana más grande del centro de la capital que tiene lugar en las últimas décadas. Ha sido ampliamente estudiada pero no desde el punto de vista cultural como aquí se propone. El cambio experimentado en este espacio tiene lugar tras la transformación de su papel marginal respecto a Londres en la primera etapa, el cual, con la profundización de esta ciudad como global, lo transforma en espacio central. Esto es, que pasa así de ser una de las zonas más degradadas de la capital y de ser «la cenicienta de Londres» (EDWARDS, 2009), por su pobreza y escaso atractivo, a ser una de las más codiciadas por diversos sectores urbanos. Sus nuevas conexiones con Europa a través del Eurostar, que conecta Londres con el resto de Europa, han abierto nuevas perspectivas de desarrollo urbano para esta parte de la ciudad.



FIG. 1/ Londres. Localización de centro de Londres (Inner London) y de King's Cross

Fuente: <https://www.lifeinthemix.info/2011/12/city-re-hypothection/> (14 enero 2013).

Londres es una de las ciudades globales por excelencia y así lo demuestran diferentes indicadores (*The Economist*, 2009). Es una de las ciudades más populosas del mundo. Es la capital de Reino Unido que es la quinta economía más potente del mundo detrás de Estados Unidos, Japón, Alemania y China. Es la capital del segundo país en inversión extranjera directa en 2006; del tercer país con mayor tráfico aéreo en 2007; del sexto, con ma-

yor afluencia de turistas 2006 y con un amplio volumen de ingresos derivados del turismo que la hacen ser el sexto país en dicho ranking. Londres es su centro financiero y económico más importante, por lo que todas las tendencias registradas en Reino Unido se verán aquí reforzadas y maximizadas. Como indicador ilustrativo, Londres es junto a Hong Kong y Tokio, una de las ciudades más caras en coste de oficinas según el informe *Office Space Across the world* (CUSHMAN & WAKEFIELD, 2012) y una de las ciudades europeas con más elevado precio de la vivienda. Heathrow y Gatwick son dos de los aeropuertos más relevantes del mundo. Según el informe que elabora anualmente la Asociación Internacional de Aeropuertos (ACI), en 2011 Londres ocupa el cuarto puesto entre los cinco primeros aeropuertos con más tráfico de pasajeros del mundo. Cuenta con relevantes universidades como la London School of Economics o la London Business School. En ella está la sede de *The Economist*, *The Wall Street Journal* y Reuters —la primer agencia internacional de noticias económicas y financieras—. Cuenta con un gran número de sedes de importantes empresas internacionales (publicidad, discografía, imprenta, informática, finanzas, inmobiliarias, etc.) que se alojan mayoritariamente en la city y en los distritos del centro de Londres.

4.1. King's Cross en el contexto de Londres

El caso de KX sirve para ilustrar lo que aquí se viene apuntando. KX es una parte del centro de Londres que comprende parte de los barrios de Islington y Camden (círculo de la FIG. 1). Antes de la década de los ochenta del siglo xx, era un espacio degradado y con planes de regeneración. Desde entonces debido a la presión del crecimiento de la capital y su papel como ciudad global, la zona se hace objeto de estudio como caso donde se pone de manifiesto las tensiones entre la competitividad y la cohesión social, lo global y lo local, los intereses del capital y de la base social. Se trata de un proceso de regeneración que ha afectado a una zona de la ciudad aunque enmarcada en una estrategia más amplia que posiciona Londres en el nuevo orden mundial desde distintos ámbitos de la administración pública. Y es que la regeneración de Londres va ligada a su globalización (IMRIE & al., 2009).

El centro de Londres ha evidenciado esta profundización al verse presionado por diferentes

dinámicas urbanas. Varios sectores urbanos han demostrado interés por éste. A la anterior configuración de clases y nacionalidades que situaba a ciertos sectores de clase baja y a los de origen extranjero en el centro en aquellos espacios degradados, se une el atractivo de este espacio para nuevos sectores. Entre ellos se destacan las nuevas clases medias, los estudiantes, los turistas, o las nuevas empresas creativas. Este nuevo interés del centro se va a ver reflejado en la evolución de estos nuevos sectores en el espacio urbano. La gentrificación se va a ir acentuando; la presencia de los estudiantes, se hará más palpable, así como la del turismo y las segundas residencias; de igual forma, que la presencia de las empresas creativas. Todos ellos y los sectores a los que se asocian, van ligados al cambio cultural por la intensificación de su presencia en el centro y son así uno de los objetivos de los actuales procesos de regeneración urbana.

De este modo, en primer lugar, respecto a la población y la gentrificación, la transformación de Londres ha supuesto un importante proceso de crecimiento, difusión espacial y segregación de las clases medias y altas de manera similar a lo que se describe en otras ciudades europeas (HAMNETT, 2003; PRETECEILLE, 2008; LEAL, 2003; MALOUTAS, 2007). Este fuerte crecimiento ha venido acompañado de la suburbanización de estas clases y correlativo abandono del centro desde la década de los años 1970 hasta la de los ochenta del siglo xx. Posteriormente se ha constata-

do una vuelta selectiva al centro por parte de ciertos sectores, denominada *gentrificación* (HAMNET & WILLIAMS, 1980; HAMNET, 2003, 2003b; LEES, 1994a, 1994b, 2000) (FIGS. 2, 3 y 4). A ello hay que sumar la llegada de nuevos residentes que incrementan el número y relevancia de estos sectores concretos de repobladores del centro, tanto desde los niveles más bajos de la escala social (inmigrantes económicos) en una primera fase, como de los medios y altos (las clases profesionales, tanto locales como foráneos, turistas, estudiantes, etc.). Lo que ya había comenzado desde los 50 y 60 como un movimiento pione-

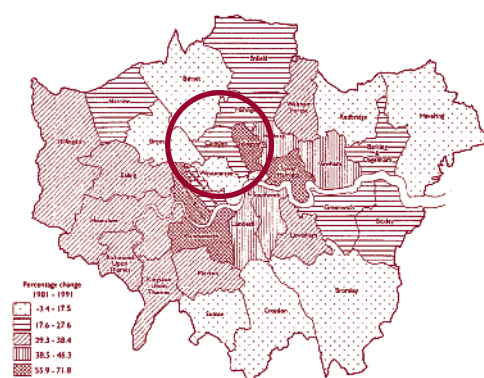


FIG. 2/ Porcentaje de cambio en número de residentes profesionales y directivos en barrios Londres, 1981-1991

Fuente: HAMNETT (2003: 2411).

FIG. 3/ Barrios con crecimiento de categorías altas sobre la media de Londres, 1981-1991⁵

Categorías socioeconómicas 1-4		Categoría socioeconómica 5	
Hammersmith and Fulham (SO)	12,7	Tower Hamlets	8,2
City of London (CE)	12,1	Hackney (N)	7,9
Wandsworth (SO)	11,6	Lambeth (S)	7,4
Kensington and Chelsea (SO)	11,0	Southwark (C)	7,4
Islington (N)	10,5	Haringey	6,6
Lambeth (S)	9,9		
Camden (N)	9,6		
Inner London average	9,2	Inner London average	6,3

Fuente: BUTLER & al., 2009: 80

⁵ En este estudio, tras recodificar las variables de CSE entre 1980, 1991 y 2001 se puede establecer la comparación para comprobar cómo cambia la estructura de ocupaciones en este período. Las cuatro primeras categorías son las de trabajadores de alto nivel, autoempleados y emplea-

dos. La quinta categoría es de intermedios trabajadores no manuales. Las cinco categorías constituyen lo que estos autores denominan las clases medias. Es decir que las cinco categorías serían el indicador de economía modernizada y postindustrial.

FIG. 4/ Barrios con crecimiento de categorías altas sobre la media de Londres, 1991-2001

Categorías socioeconómicas 1-4		Categoría socioeconómica 5	
Tower Hamlets	9,4	Islington	12,3
Westminster	6,7	Tower Hamlets	12,0
Islington (N)	6,4	Wandsworth	12,0
Southwark (C)	5,6	Hammersmith and Fulham	11,6
Hackney (N)	4,6	Southwark	11,2
Wandsworth	4,6	Hackney	11,0
Lewisham	4,0		
Inner London average	4,5	Inner London average	10,9

Fuente: BUTLER & al., 2009: 80.

ro de vuelta al centro se ha convertido en una tendencia destacada en el panorama londinense, y británico, que se corresponde con determinados sectores de ciertas clases sociales, londinenses y foráneos que repueblan el centro. La mejora del centro empezó ya en la década de los 60 y continuó durante las décadas de los 80 y 90 del siglo xx (BUTLER & HAMNET, 2009). Los barrios que alojaron en primer lugar a estos sectores sociales fueron los barrios de mayor nivel socioeconómico: los del oeste cercanos a Westminster (Wandsworth y Hammersmith and Fulham), la zona de oficinas, y la City y los que circundaban ésta (Islington y Tower Hamlet) (FIGS. 2, 3 y 4). En segundo término, las zonas entre ambos centros financieros y los espacios aledaños a los anteriores como zonas de expansión. En este marco, los barrios de este estudio, se veían afectados. Islington era, en la década de los ochenta del siglo xx, uno de los barrios más gentrificados, aunque Camdem todavía no tanto, sino que estaba más polarizado.

Paralelamente al proceso generalizado de expansión de las clases medias y la gentrificación, el encumbramiento de Londres como capital financiera y otros sectores productivos, la hacen atractiva a los clusters de empresas que buscan nuevas localizaciones y espacios en el centro financiero. Asimismo el papel relevante en arquitectura, la industria de la comunicación y la cultura, en palabras de Florida «las industrias creativas» (FLORIDA, 2009), refuerzan su atractivo para una gran parte de empresas ligadas a estos sectores. Por ello, el centro, en su más amplio sentido, se convierte así en espacio co-

diciado por unos y otros. KX adquiere interés por su centralidad. Debido a estas nuevas ubicaciones en el centro, su atracción es alta para los sectores de profesionales que trabajan en ellas y que han cambiado sus modos de vida y tipo de familia. Por ello, se busca la proximidad residencial a estos espacios productivos. En Londres se calcula que el 30% de los empleos están ocupados por población extranjera (IMRIE & al., 2009). Muchos de ellos son jóvenes profesionales que no han desarrollado un proyecto familiar y que probablemente no lleguen a desarrollarlo y que buscan en el centro la proximidad al centro de trabajo y el atractivo de la vida cultural. La mayor parte de las oficinas de Londres está localizada en el centro (ver FIG. 6). Se han desarrollado proyectos como los de Paddington, la Ciudad Olímpica en la actualidad, Cross Rail, y también KX (IMRIE & al., 2009). Todos ellos bajo la influencia de Londres como capital global y de los planes regionales de Londres que señalan una serie de puntos en la ciudad como espacios de oportunidad, según el Plan de Londres de 2004, y a KX entre ellos.

Reseñado el proceso de gentrificación del centro de Londres y de asentamiento de «industrias creativas», de igual forma se evidencia un proceso de *studentification* (SMITH & HOLT, 2007)⁶. El número de estudiantes se iba incrementando conforme Londres iba profundizando en su papel de ciudad global⁷. El centro de Londres es el lugar de asentamiento preferente de este colectivo (FIG. 5). Así se configuraba crecientemente como espacio atractivo y prestigioso por sus 43 universidades y en la actualidad acoge a gran número de estudiantes in-

⁶ La *studentification* consiste en atraer al espacio urbano al colectivo de estudiantes que por sus hábitos culturales y de ocio, imprimen carácter al espacio urbano habitado. SMITH & HOLT, 2007.

⁷ (en línea) <http://media-newswire.com/release_1071351.html> (30 de enero 2011)

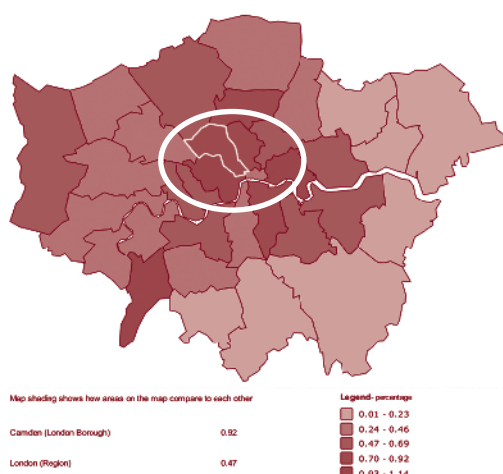


FIG. 5/ Porcentaje de hogares con todos estudiantes

Fuente: Office for National Statistics Censo 2001.

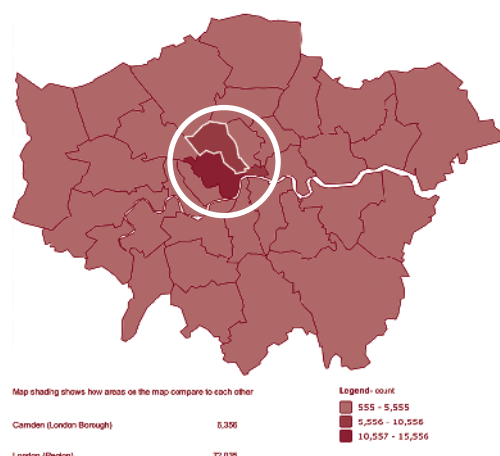
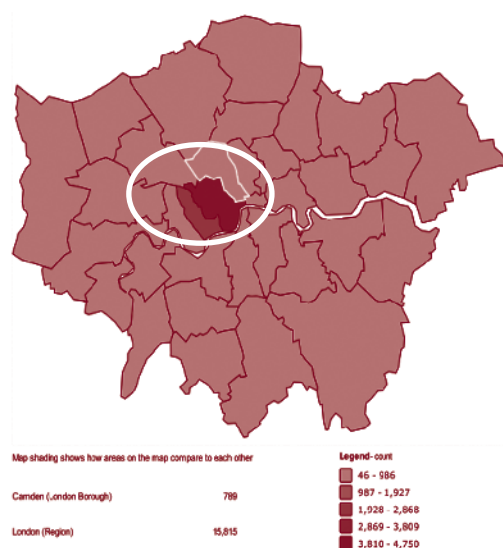


FIG. 6/ Número de oficinas 2001

Fuente: Office for National Statistics Censo 2001.

FIG. 7/ Número de viviendas secundarias 2001
estudiantes 2001

Fuente: Office for National Statistics Censo 2001.

ternacionales (alrededor de 90.000) que también preferían como residencia las localizaciones centrales y cercanas a éstas⁸. Sus características como colectivo (alto nivel educativo, gustos similares a las nuevas clases medias, sin niños, dinamizadores de espacio

público, consumidores de cultura, bares, restaurantes, etc.) lo configuraban como colectivo y público objetivo interesante para los proyectos de regeneración urbana.

Por último, a la demanda de la población londinense de nueva clase media, las empresas creativas y los estudiantes, hay que sumarle una nueva demanda que presiona sobre el centro: la de los compradores foráneos que buscan fuentes de inversión en Londres y otras ciudades incrementando la segunda residencia en el centro y presionando al alza sobre los precios (London Evening Standard 26.03.08)⁹ (FIG. 7). En muchos casos, se trata de una actividad ligada al turismo. Como otros colectivos, es una demanda global que en algunos casos busca en el centro de Londres una localización ventajosa, prestigiosa, céntrica y como modo de inversión. Se estima que Londres es la ciudad con mayor número de segundas residencias en UK, sobre todo en el centro. El turismo en Londres ha experimentado un fuerte crecimiento desde 2003 (*Internacional Passenger Survey, Office for National Statistics*, varios años¹⁰) lo cual ha podido acentuar dicho proceso así como la presión sobre el centro para alojar a esta población (apartamentos turísticos, segundas residencias, infraestructura de alojamiento, etc.).

⁸ (en línea) <http://www.propertywire.com/news/europe/increasing-numbers-of-wealthy-overseas-students-seeking-upmarket-rental-property-in-london-201006094201.html> (30 de enero 2011)

⁹ (en línea), <<http://www.guardian.co.uk/money/2009/feb/06/houseprices-property>> (29 de enero 2011)

¹⁰ Según los datos de dicha encuesta, Londres viene incrementando la presencia de turistas sobre todo desde 2004 – elaboración propia a partir de los datos de la encuesta (en línea) <<http://www.visitbritain.org/insightsandstatistics/inboundvisitorstatistics/regions/regionalspread.aspx>> (30 de enero 2011)

De este modo, se comprueban algunas tendencias y presiones que afectan al centro de Londres: la degradación previa y la gentrificación, el asentamiento de las empresas creativas, la *studentification*, y el atractivo para el turismo, entre otras. Todas ellas se refuerzan entre sí provocando la coexistencia de sectores sociales diferentes, junto a intereses económicos que presionan, en un marco de administraciones públicas debilitadas por las sucesivas crisis y la presión de los electorados y la necesidad de mantener la competitividad internacional.

4.2. Interés de KX como caso de estudio. Metodología

En todo este marco, como puede deducirse, KX toma interés debido a que: es un espacio central que se va a ver afectado especialmente por todas estas dinámicas anteriormente descritas que afectan sobre todo al centro (gentrificación, studentificación, carácter turístico de la zona, emplazamiento de industrias creativas, etc.); a que, por un lado, cuenta con relativa lejanía en el tiempo lo cual permite la posterior evaluación de procesos; y a que es una de las antiguas zonas industriales de Londres, degradada, con falta de inversión, con clases trabajadoras, que cobra especial interés desde la década de los ochenta del siglo xx en cuanto a los proyectos de regeneración mediante patrocinado. Este área debido a la decisión política estatal (supralocal) de ubicar el Eurostar en la zona (1996) se va a ver configurada en un proyecto con mayor protagonismo de los promotores privados y presión de intereses supralocales sobre el área y donde las tensiones se van a ver intensificadas.

En muchos sentidos, el caso de KX es similar a otros procesos londinenses del centro de Londres (Paddington, Coin Street, Hoxton, etc.) pero presenta algunas particularidades. Así lo que este espacio tiene en común con otros es su antigüedad, la intensidad de la respuesta de la comunidad, y la centralidad; pero lo que realmente lo particulariza es que es la actuación de regeneración más grande de las situadas en el centro actualmente y que la estación construida en su espacio es la mayor estación de tren de las construidas en cien años en Gran Bretaña¹¹, así como que cuenta con una excelente comu-

nicación por medios de transporte lo cual la hace atractiva a los intereses del capital y las élites, que incrementan la presión sobre la zona, avivando el conflicto.

KX era antes de la década de los ochenta del siglo xx un espacio de residencia de las clases populares (trabajadores de los servicios de bajo nivel, pequeños comerciantes, trabajadores de la construcción, antiguos trabajadores de la industria, jubilados, parados, amas de casa, etc.) entre las que casi la mitad de los residentes era de origen extranjero. Antes de la década de los 80 del siglo xx, contaba con una imagen degradada de espacio de droga y prostitución, pobreza, marginación, y con uno de los más bajos precios de oficinas de Londres centro (FIG. 8), y ha experimentado y experimentará un intenso cambio.

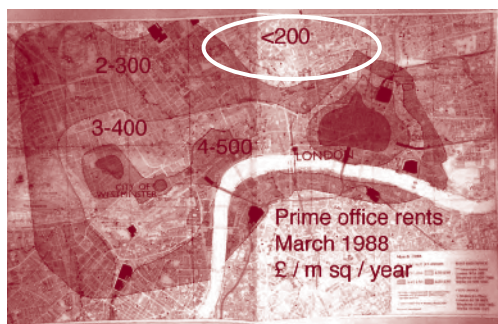


FIG. 8/ Precio del m² de suelo para oficinas, centro de Londres, marzo de 1988

Nota: área de KX resaltada en círculo rojo.

Fuente: EDWARDS 2008.

En la actualidad las asociaciones locales de empresas creativas (Creative KX), los *BID*¹² que operan en el área (CAMDEN TOWN UNLIMITED, CTU, 2006), las actuaciones desde el *Regents Quarter* o el *King's Cross Place* como actuaciones ya materializadas en los últimos años, así como los promotores de la zona de KX Argent y su agencia de publicidad Manha, y el Gobierno local en patrocinado, promueven campañas y acciones para actuar en este cambio de imagen. *King's Central* será el proyecto final y definitivo para el cambio de imagen de la zona.

sus tiendas y tener unos servicios comunes así como por el mantenimiento de lo común. Así los BIDS son entidades cuasipúblicas formadas por negocios con la autorización de la autoridad local. Proveen de servicios como mantenimiento de las calles y caminos, seguridad pública, mantenimiento de espacios públicos, marketing, y otros. Proveen servicios complementarios a los municipales.

¹¹ (en línea) <<http://www.lcrhq.co.uk/>> (29 de enero 2011) London Continental Railway website

¹² Un *Business Improvement District* (BID) es un patrocinado público privado en el que las actividades económicas de un área determinada eligen pagar un impuesto adicional para acometer mejoras en su área de influencia. Los BIDS son algo parecido a los centros comerciales donde los negocios pagan por abrir

Fig. 9/ **Relación de principales entrevistas realizadas para la investigación**

E1	Vecino. Entrevista a representante de blog KX	6 julio 2009
E2	Vecino. Economista. Empleada en el gobierno local de la City como promotora de suelo y como voluntaria social en el barrio de Camden	29 julio 2009
E3	Vecino. Representante del KXRLG (King's Cross Railway Land Group)	23 julio 2009
E4	Promotor. Representante de Argent	31 julio 2009
E5	Gobierno Local. Representante del área de planeamiento y protección pública, cultura y medioambiente	20 julio 2009
E6	M. Edwards. Activista vecinal, representante del KXRLG e investigador cualificado de la Bartlett de la UCL.	9 junio 2009

En este caso, el objeto espacial de estudio es por tanto la zona de KX y sus espacios circundantes afectados por la operación. Concretamente la zona delimitada por estudiosos de la zona desde la *University College of London* (UCL) (EDWARDS & MUTALE, 2000, 2000a, 2002). La referencia temporal se inicia en la década de los ochenta, período de los antecedentes del proceso y cuando se forjan las diferentes identidades, señalando un cambio de etapa a partir de 1996 y llegando hasta la actualidad. Para ello, y basándonos en las investigaciones y bibliografía sobre Londres, el centro de Londres y KX, se ha abordado el caso de estudio desde una perspectiva combinada que recurre a las metodologías cuantitativa y cualitativa que se vienen utilizando en las ciencias sociales para analizar la identidad, a través del análisis de encuestas, análisis de contenido, análisis de discurso y etnografía (ABDELAL & al., 2009). Esto es, recurriendo a fuentes secundarias, documentos oficiales y promocionales, observación de procesos y eventos, revistas locales, y páginas web; y mediante la realización de varias entrevistas a agentes implicados en el proceso (FIG. 9) (públicos, privados y sociedad civil). Se realizaron entrevistas (Fig. ?) así como análisis de documentos oficiales, páginas web, prensa y radio local (en línea) <http://www.ccradio.org/> (29 de enero de 2011), observaciones de eventos y del entorno urbano, análisis de fotografías de la zona, etc. Esta investigación fue realizada en el verano de 2009.

4.3. La forja de las identidades colectivas en KX y sus condicionantes. 1996 como punto de inflexión

La zona a estudiar, KX, comprende parte de los barrios de Camden y de Islington en el centro de Londres. El espacio principal se trata de

una zona que antiguamente estaba parcialmente ocupada pero que en la actualidad y como particularidad del proceso, se encuentra vacante y en ella está planificado un gran proyecto urbanístico: *King's Cross Central*. Sin embargo, este proyecto está influido por condicionamientos supralocales al tiempo que incide claramente sobre el área limítrofe del proyecto: los barrios de Camden e Islington.

Hay que señalar que existen dos factores estructurales que condicionan los procesos de regeneración urbana en los noventa en Gran Bretaña y particularmente éste de KX: la dependencia política y administrativa supralocal de lo local; y la formación de partenariados y el condicionamiento de los poderes económicos externos. La presencia de intereses supralocales y de mercado va a provocar tensiones en la dinámica de los procesos de regeneración urbana locales supeditándolos a fuerzas ajenas y externas a lo estrictamente local. Ambos factores, dependencia de lo político y administrativo supralocal y los partenariados con sus condicionamientos económicos, van a estar presentes así en muchos de los procesos de regeneración urbana de ciudades británicas. En primer lugar ante la necesidad de posicionamiento de determinadas ciudades en un marco global y en segundo lugar, como oportunidades de negocio de los entes privados que intervienen en las operaciones y la crisis económica de las administraciones públicas. Ambos factores van a incidir en la dinámica y rumbo de los procesos de regeneración urbana marcando sus límites.

En este marco, el caso de KX es el de un espacio central de la ciudad de Londres que se ve transformado internamente como consecuencia de los cambios que afectan a la ciudad de Londres en general. Así, se trata de una zona en la que se fijan los poderes económicos y las clases medias en su búsqueda por nuevas áreas de expansión y debido a su fuer-

te crecimiento, lo que sucede en ciudades como París (PRETECEILLE, 2007) o Madrid (LEAL, 2003; LEAL & DOMÍNGUEZ, 2008), entre otras. De igual forma, impacta en la zona inmediatamente cercana provocando importantes transformaciones en lo local.

Como se señalaba, en el proceso de transformación pueden distinguirse dos etapas: antes y después de 1996. La primera señala los antecedentes del proceso y es la etapa en que se van configurando las bases de lo que se va a evidenciar en los noventa. A partir de 1996, con la decisión de la ubicación del Eurostar en la zona, las presiones sobre la zona se intensifican y también los cambios físicos, demográficos, sociales, urbanos, etc.

4.4. La constitución de las alianzas entre agentes para regenerar KX antes de 1996

KX era en la década de los 80 del siglo xx una zona degradada, un espacio industrial y con planes de regeneración ante la presión del crecimiento de la capital y la profundización del papel de Londres como ciudad global. Así por entonces era la zona para oficinas más barata del centro de la metrópoli pero apuntaba ya algunos cambios. KX era una antigua zona industrial degradada, con falta de inversión, con clases trabajadoras en la zona de influencia, con elevada presencia de vivienda social que ha ido decreciendo, elevado nivel de paro y bajo nivel de formación, asolado por la droga y la prostitución; un espacio degradado cuyos distritos, en las clasificaciones nacionales o londinenses, aparecían en las primeras posiciones en los rankings de pobreza.

Es así que comienzan a llegar nuevos sectores sociales atraídos por la centralidad, los bajos precios de la vivienda, y el carácter multicultural de la zona. Concretamente, KX queda como una zona limítrofe de la zona centro más codiciada de la ciudad.

Paralelamente es en aquellos primeros años de la década de los 80 del siglo xx, cuando Camden e Islington van repoblándose de clases medias atraídas por las expectativas de cambio de los barrios en un contexto de gentrificación del centro de Londres como se ha señalado más arriba (FIGS. 2 y 3). El ciclo eco-

nómico positivo desde mediados de los ochenta reactivaba también la economía londinense y por tanto, el crecimiento de las clases medias y la necesidad de alojarlas ante su fuerte crecimiento. La presión sobre el suelo central a desarrollar crecía en un marco de auge de las actividades financieras, inmobiliarias, mediáticas, educativas, sanitarias, etc., en Londres. Buttler & al., ponen de manifiesto que ambas zonas se habían ido gentrificado desde 1981 (BUTLER & al., 2008). Así desde entonces, Islington y Camden eran dos de los barrios con mayor crecimiento de las categorías altas del censo (FIGS. 3 y 4).

En definitiva, que aquella zona degradada necesitaba ser regenerada al igual que otras en Londres. Distintos sectores e intereses conflúan al respecto. Gestado durante años, por fin en 1987 los vecinos se constituyen en plataforma vecinal en el *King Cross Railway Lands Group* (KXRLG), y junto a los agentes privados y públicos, emprenden el proceso de regeneración de la zona. El KXRLG fue un grupo constituido desde la base social entre asociaciones, residentes, responsables de pequeños negocios de la zona, grupos de homeless, etc. Elaboraron varias publicaciones subvencionadas con fondos públicos, y organizaron diversos eventos participativos que movilizaron a la población. El KXRLG tuvo subvención de las instituciones públicas durante un tiempo lo que le permitía funcionar con cierta influencia social (en línea, <http://www.kxrlg.org.uk/index.htm>, 29 de enero de 2011).

Así en la primera etapa, durante el gobierno Thatcher y la supresión del Greater London Council (1986)¹³, los intereses de los sectores implicados en la zona contaban con un opositor común y por tanto con un nexo de unión. El motivo de enfrentamiento ante la línea tatcherista desde lo local era claro y actuaba así como elemento aglutinador y movilizador frente al gobierno de Thatcher. Los distintos agentes colaboraban estrechamente y la movilización de los vecinos se veía fortalecida en esta primera etapa. Por entonces, el liderazgo público era notorio. La identidad resistencia se veía consolidada desde instancias supralocales permitiendo las alianzas locales. En definitiva que en esta primera etapa, anterior a 1996, se podía constatar una cierta colaboración entre sectores además de un liderazgo más fuerte por parte de lo público.

¹⁰ El *Greater London Council* (GLC) era la institución de gobierno supralocal y regional, que surgió como fórmula intermedia entre lo local y lo nacional con el ánimo

de coordinar las actuaciones de los diferentes gobiernos locales. Fue suprimido en 1986.

4.5. Las consecuencias de la nueva centralidad de KX tras el Eurostar (1996-2011)

KX comienza a cobrar un mayor interés supralocalmente a raíz de 1996, cuando se decide desde el gobierno nacional ubicar el Eurostar en KX reforzando la conectividad de la zona (conexión de Londres con París, Lille y Bruselas y con toda el área metropolitana, aeropuertos, resto del país, etc.). Ello va a provocar la acentuación de las presiones supralocales y económicas sobre la zona y un enfrentamiento más duro con los intereses de las clases populares forjados durante la década de los 80 del siglo xx.

Sin embargo, en un principio, el proceso de cambio avanzaba con lentitud debido a la crisis económica de los noventa que debilitaba los intereses económicos así como a las resistencias de los vecinos organizados los cuales servían de freno al proceso. Pero una vez reactivada la economía tras 1999, las presiones económicas se refuerzan y cobran relevancia los agentes privados evidenciándose más abiertamente el conflicto de intereses entre todos los participantes. El incremento del interés en la zona, la salida de la crisis económica, la mejora de la conectividad de la misma, los procesos de valorización del centro de Londres, etc., actuaban en KX a partir de finales de los noventa para potenciar la relevancia de los poderes supralocales y económicos.

Así posteriormente a 1999, superada la crisis, el gobierno organiza un concurso para desarrollar la zona y así surge la *London Continental Railways* (LCR) que es una institución privada, que se erige en promotor, alentado desde el Estado, para poder financiar la operación del ferrocarril y que es quien contrata en el año 2000 a un nuevo promotor: Argent. Al principio ésta estaba vinculada con una importante inmobiliaria, St. George, pero posteriormente se separaron. El área de oportunidad era para ambos: económica e inmobiliaria. De este modo, las expectativas sobre este espacio, además en un período de auge económico, eran amplias. Se constituyó el partenariado a partir de las compañías de trenes, los gobiernos locales de Camden y de Islington. En él, los vecinos aparecían ahora como «invitados» (E3). En el contexto de los proyectos de regeneración urbanos, sus esfuerzos se dedicaron a la inserción laboral de la ciudadanía, la educación y formación, y sobre todo a cambiar el significado de la zona para salir de una imagen de degradación, drogas y prostitutas, y dirigirse a otra distinta como *espacio* «vibrante», «creativo», «seguro» y «deseable» según marcaba el *Urban Task Force* (UTF). Se invirtió en una campaña de mejora de imagen mediante posters,

sitios web de diseño, mapas, etc. En este marco, con fondos públicos, se mejoró físicamente la zona mediante intervenciones de pavimentación, fachadas, etc. Pero también se hicieron intervenciones en la comunidad más allá de lo puramente estético (E3, E6).

En estos años, a partir de la bonanza económica de finales de los 90 y la intensificación del desarrollo londinense, los precios de la vivienda comienzan a elevarse en Londres y también en ambos barrios, sobre todo a partir de la puesta en funcionamiento del Eurostar (FIG. 10). Asimismo y en el extremo contrario, la destrucción del patrimonio público a través de las ventas de vivienda social se aceleró hasta 2004, incentivadas éstas por el auge de los mercados inmobiliarios (FIG. 11). Ello puede servir como indicador por tanto de la salida de los antiguos residentes de clases populares de estas viviendas sociales y la entrada de nuevos pobladores que pagan precios elevados de vivienda. Esto es, que el proceso de gentrificación continuaba presumiblemente. En la actualidad (desde finales de 2009) tanto Londres como ambos barrios han experimentado nuevamente cierta recuperación de los precios, situándose sobre la media de Londres. Ello podría estar denotando un nuevo impulso a los procesos de gentrificación, atracción de la zona para las empresas, etc. También el precio medio de las oficinas en la zona sobre todo en su área sur, la más cercana a la estación, es en la actualidad de los más elevados de Londres.

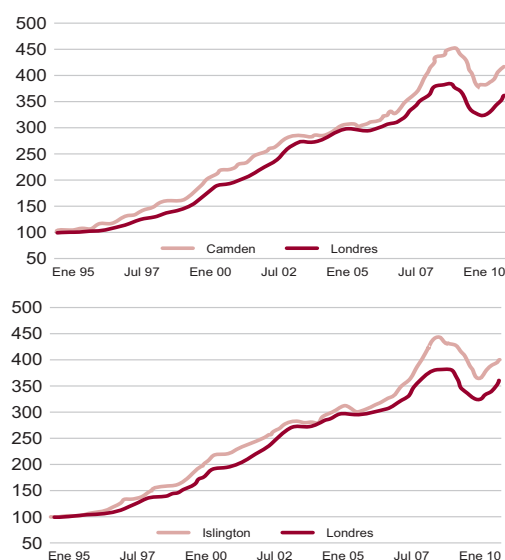


FIG. 10/ Comparación de Índice de Precios de la vivienda Londres y Camden, Islington y Camden. 1995-2010

Fuente: Elaboración propia a partir de Land Registry (en línea, <http://www.landregistry.gov.uk/>, 10 de agosto de 2009).

FIG. 11/ Ventas de vivienda social en cada barrio por años respecto del total de ventas de vivienda social en Londres. 1979 a 2008

Barrio	1979 a 1998	1998 /99	1999 /2000	2000 /01	2001 /02	2002 /03	2003 /04	2004 /05	2005 /06	2006 /07	2007 /08	Media 2001 total viviendas respecto a Londres
Camden	2,2	2,0	2,0	4,0	6,6	3,0	4.0	3.8	1.5	0.4	0.0	3.0
Islington	2,2	2,1	0,0	0,0	8,3	4,3	5.7	0.0	2.9	0.4	0.9	2.7
London	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Returns (P1B) from local authorities to CLG. (en línea, <http://www.communities.gov.uk/housing/housingresearch/housingstatistics/housingstatisticsby/socialhousingales/livetables>, 15 de agosto de 2009).



FIG. 12/ Tipología de vecinos en KX (año 2000)

Fuente: Elaboración propia. Análisis de cluster realizado a partir de encuesta realizada para la investigación sobre King's Cross, King's Cross Household Survey, UCL, 2000.

La cuestión respecto a lo anteriormente apuntado es que la zona de KX fue definida como un área de oportunidad en los planes supralocales, los planes de Londres (plan de Londres 2004) y también localmente en los de Camden e Islington. En este sentido la influencia del gobierno regional sería decisiva para promover acciones en la zona. Por ello puede decirse que las actuaciones del gobierno plasmadas en el UTF y la decisión de situar el tren en KX de Londres (definir la zona como área de oportunidad) y del gobierno local, coincidían en ello. Así se crearon elevados valores añadidos debido a la expectativa de la infraestructura ferroviaria por llegar, además de por el cambio en la imagen creado por el partenariado en la etapa precedente, y por los planes que Argent estaba desarrollando. Las actuaciones del mercado y los poderes públicos así lo ponían de manifiesto.

En la actualidad, la zona, como otras de Londres, en cuanto a la composición de su población, es una zona mixta y diversa. Aloja a sectores de clases populares, inmigrantes, etc., por un lado, y a población de nuevas clases medias llegadas a partir de la década de los 80 del siglo xx sobre todo, por otro. Esto se constata en la encuesta realizada en el

2000 (KING'S CROSS HOUSEHOLD SURVEY, 2000) (FIG. 12), donde se aprecia que los vecinos de la zona son en su mayor parte clases populares, con problemas de hacinamiento, de vivienda, de empleo, de falta de formación, de salud, de idioma, que habitan en vivienda pública o no libre (*housing associations*), y que constituyen el 70% de los residentes de la zona; y que las nuevas clases medias¹⁴, representan el 30% del total. Es decir, que son un grupo minoritario pero de marcada relevancia social y cultural. Estos últimos pueden ser además clasificados en dos grupos: un grupo más móvil y menos implicado en la zona porque lleva poco tiempo (multicultural, compuesto por estudiantes o jóvenes trabajadores, por parejas, por hogares unipersonales) pero que valora altamente el barrio y sus ventajas; y otro grupo de blancos, propietarios, con elevado poder adquisitivo, alojados en vivienda en propiedad o de renta privada, y más implicados en la dinámica urbana. Ambos grandes grupos (en colores cálidos o fríos) tienen demandas y necesidades bien diferenciadas como podrá verse en el siguiente apartado.

¹⁴ Profesionales, técnicos, etc. y en general clases medias que sustituyen en el centro a las clases populares. Son los nuevos pobladores que aparecen en los barrios gentrificados.

5. Los discursos de los agentes sociales en KX

Como se señalaba más arriba, los procesos urbanos revelan la multidimensionalidad de los mismos y en éste se destaca en especial la dimensión simbólica. Por tanto, según lo presentado hasta ahora, en este trabajo se considera el análisis de los discursos de los tres agentes principales implicados en el proceso urbano que afecta a lo local: los promotores privados, la base social y el gobierno local. Los tres van a exponer universos simbólicos diferenciados que van a ser confrontados para la definición de la identidad sobre la zona o de sus diferenciadas identidades y cómo estas van a influir sobre el cambio urbano. Estos se fueron gestando en las décadas anteriores y a través de procesos particulares como se ha constatado. Es ahora cuando emergen de manera más consolidada. Si bien los discursos de estos diferentes agentes no son homogéneos internamente y así se evidencian muchas voces, no obstante, por necesidades de simplificación podemos contraponerlos entre sí y denotar sus diferencias.

KX Central es ese triángulo en la confluencia de Camden e Islington que está experimentando un proceso de regeneración que nos permite poner de manifiesto los intereses y discursos que se ponen en juego. En él se ha proyectado un amplio plan de construcción de oficinas, viviendas, aparcamientos, etc. *KX central*, es la zona inmediatamente al lado de la estación de tren, el gran triángulo donde se va a desarrollar esta nueva operación que va a afectar al centro de Londres. En este espacio, se ha tenido como actuación estrella el traslado de la Escuela de Arte al centro de la zona de *KX Central* (2011). Ello refuerza el papel de la zona como centro cultural, así como el atractivo de nuevos colectivos de estudiantes que pueden potenciar la *studentification* de la zona o de los turistas hacia el nuevo espacio cultural y de consumo. Así se configura en el *big fish* del total de la operación (EDWARDS, 2009).

5.1. La promoción de la ciudad. El discurso de los promotores privados

*KX Central*¹⁵, como proyecto privado, es un diseño liderado por Argent. Va a proponer una serie de elementos urbanísticos a incluir en la zona, y a través de un discurso parcial que,

como se verá, enfatiza una serie de aspectos, intenta atraer sobre sí a un público diferente del residente en las zonas limítrofes.

Los promotores fueron la asociación de Argent y la inmobiliaria St. Georges previendo los grandes cambios que se avecinaban sobre la zona. La propuesta fue presentada en 2004 y fue la elegida para el desarrollo de la zona. Posteriormente St. Georges se retiró y solamente Argent quedó liderando el proyecto hasta la actualidad.

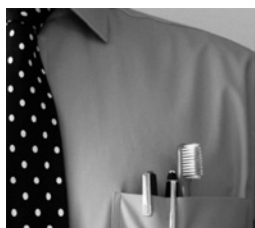
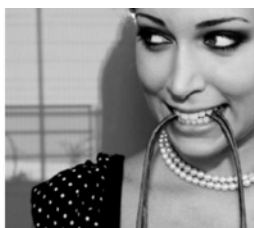
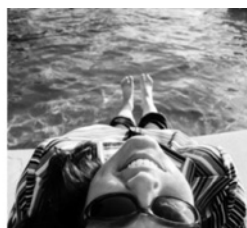
El proyecto es una gran actuación que impactará fuertemente en la zona inmediata así como en el centro de Londres y va a enfatizar una serie de elementos. Previamente, no era sino un proyecto que se exponía en unas salas del edificio denominado *Gimnasium* y que está tomando cuerpo. Éste va a desarrollar esta zona vacante mediante operaciones que otorguen un lugar central a las oficinas, en primer lugar, al ocio, la vivienda, la cultura y la comunidad y el patrimonio como se ve en sus eslóganes centrales (FIG. 13) y distintos documentos (ARGENT, 2004c, 2009). Hasta la actualidad, en este proyecto, se ha reconstruido este *Gimnasium* Alemán, se ha decidido que la Universidad de Arte irá ubicada en el centro, se ubicarán grandes edificios de oficinas y viviendas, se abrirán pequeños bares y cafés exclusivos, y se desarrollará el comercio independiente y de diseño.

King's Cross is ready for business
King's Cross is a thriving community
King's Cross is big on shopping
King's Cross is filled with public space
King's Cross is conscious about energy
King's Cross is unrivalled for transport
King's Cross is alive with culture
King's Cross is reclaiming its heritage

FIG. 13/ Eslóganes y texto principal del proyecto de *KX central*

Fuente: Página web de *KX central*. *KX ready for business* (en línea, <http://www.kingscrosscentral.com/>, 29 de enero de 2011).

¹⁵ (en línea) <<http://www.argentkingscross.com>> (29 de enero 2011)

FIG. 14/ **Business**FIG. 15/ **Shopping**FIG. 16/ **New homes**FIG. 17/ **Public space**FIG. 18/ **Heritage**FIG. 19/ **Culture**FIG. 20/ **Energy**FIG. 21/ **Transport**

Fotografías promocionales de los campos temáticos de KX central

Fuente: Página web de KX central. *KX ready for business* (en línea, <http://www.kingscrosscentral.com/>, 29 de enero de 2011).

El discurso de Argent es unitario y se publicita como tal. Se condensa en una serie de eslógans centrales complementados por una serie de textos e imágenes en una gran campaña publicitaria que demuestran que la realidad simbólica asociada a éstos es parcial y no representa los intereses de todos los implicados en dicho espacio. De este modo, como puede verse, las imágenes centrales difundidas en el principal folleto (titulado *KX ready for business*) son las de una figura masculina asociada a los negocios (empresas de finanzas, del conocimiento, la información, la cultura, la educación, etc.) (FIG. 14 como fotografía principal de la promoción), una mujer con rasgos raciales indefinidos y multirraciales asociada al consumo (FIG. 15), un modelo de familia tradicional nuclear (representada en unos pares de zapatos) asociada a los nuevos pobladores de las viviendas a desarrollar (FIG. 16), la música como símbolo de la cultura (FIG. 19), los espacios públicos presentando fuentes como espacios de descanso de las clases medias y los turistas (FIG. 17), etc., es decir, que en definitiva apuntan a la promoción de un estilo de vida más ligado a las clases medias emergentes del nuevo Londres, y además un modelo de roles sexuales tradicionales y estereotipados, de familia de la primera transición demográfica más propio de aquellas clases medias, y un modelo de ciudad de producción y consumo,

que excluye simbólicamente a aquellos que no desempeñan esos puestos de trabajo, que no se corresponden con esos modelos de familia o que no pueden consumir en esos espacios, esto es, la mayor parte de los residentes actualmente en la zona.

Por tanto, puede decirse que el proyecto de KX es un proyecto que promociona discursivamente y básicamente, de la mano de lo privado, una ciudad para las empresas atraídas por el centro de Londres (financieras, mediáticas, creativas, inmobiliarias, etc.), los turistas, los estudiantes así como para las clases medias que buscan espacios centrales bien comunicados, próximos a sus centros de trabajo, con destacados valores culturales, que exaltan el consumo, donde conformar comunidades fuertes e inclusivas, donde desarrollar un sentimiento de pertenencia, etc. (BUTTLER, 2003), mediante la exaltación de dicha identidad. El proyecto de *KX central*, como otros muchos, exalta el diseño y el arte, la cultura, el consumo, la comunidad fuerte, la mezcla, la tranquilidad, lo vibrante, etc. en la línea que señala el UTF y así intenta traducirlo al espacio urbano en la configuración del espacio urbano.

«The development proposals are capable of making a major contribution to London's role as a World City and making King's Cross a high qua-

lity, vibrant and economically successful urban quarter. It could also be a place where local people are proud to live, public services are second to none and demand to move in is higher than demand to move out» (ARGENT, 2004c: 4).

El proyecto también promueve discursivamente el «empleo para todos» señalando que creará

«local opportunities for jobs, training and housing» (ARGENT, 2001)

«King's Cross Central could also deliver around 30,000 new jobs, of which up to 40% might be taken up by local people with the right employment brokerage and training measures in place» (ARGENT, 2004).

conectando presumiblemente con las demandas de la población local con el ánimo de consensuar la nueva imagen con la base social, pero en realidad y como en otros proyectos, el empleo ofertado y promovido se trata de empleo profesional y cualificado socioprofesional (ver FIG. 14 la imagen del trabajador asociado a los negocios en la publicidad) al que no pueden acceder las clases populares de la zona con menor nivel (*King's Cross Household Survey*, 2000).

En cuanto al público al que va dirigido, puede decirse que es un proyecto orientado principalmente a las empresas y al tipo de trabajador de éstas (ejecutivo, hombre, de alto nivel educativo, profesional de cuello blanco), a los estudiantes y al turismo. En primer lugar, *KX ready for business* es el eslógan central de la campaña y publicita a través de KX el atractivo genérico del propio Londres: los negocios. Esto es, que la zona se promociona como una parte del Londres empresarial y dinámico. En segundo lugar, también promueve el consumo de arte, ocio, cultura, bienes de consumo, moda, etc., dirigido también hacia estos otros sectores que se han señalado más arriba. Así la ubicación de la Escuela de Artes en el centro (físico y simbólico) del área es una de las actuaciones estrella. Un amplio porcentaje de las viviendas a construir irán destinadas a estudiantes. Con ello se pretende además *studentificar* la zona atrayendo a un colectivo que complementa al de nuevas clases medias en sus hábitos y valores (cultura, ocio y tiempo libre, alto nivel adquisitivo, etc.). En síntesis, el discurso de los promotores promueve la gentrificación o apropiación del espacio por los nuevos sectores, considerando solamente sus efectos positivos y calificándola de «inevitable» (E4), así como no mencionando el alza de coste de vida que se experimentaría o bien

desviando el tema hacia sus consecuencias positivas: la variedad y calidad de los equipamientos y servicios a introducir; pretendiendo con ello una atenuación de las resistencias que pudieran darse ante ella.

5.2. La identidad resistencia. El discurso de la sociedad civil

El otro discurso sobre la «nueva ciudad» es el de la sociedad civil representada por el *King Cross Railway Lands Group* (KXRLG) que actúa como representante de diversos colectivos de la zona (asociaciones, grupos de pequeños empresarios, activistas, etc.) como se ha indicado más arriba. Este grupo se constituyó en 1987 y desde entonces ha manifestado una actividad constante y supervisora de todo el proceso. En la actualidad sigue manteniendo su actividad.

Puede decirse que no se trata de un discurso unitario y unívoco sino rico y complejo, y así lo reconocen sus representantes (E3, E6). El KXRLG defiende los intereses de una comunidad heterogénea desde la consideración de la complejidad discursiva, sus fisuras y sus disidencias; y en un intento de aunar las voces y erigirse en interlocutor, pero puede ser considerado como representativo y coordinador. Durante estos años, el grupo se iba haciendo el portavoz de nuevos grupos que formulaban nuevas demandas al proyecto general y que presionaban a los promotores privados y públicos (E6).

El discurso social de la base social se fue gestando durante años de movilizaciones, demandas, documentos publicados, reuniones, encuentros, etc., pero fue perdiendo fuerza a medida que el discurso de la ciudad de consumo promovida desde los agentes privados iba tomando cuerpo. Paralelamente, como grupo se veía limitado en su presencia en el discurso público (supresión de la financiación pública del grupo a partir de 2004). Aunque fue en 2003 cuando el grupo inauguró su sitio web (<http://www.kxrlg.org.uk/>) y empezó a utilizarlo como espacio de encuentro virtual y difusión de información. Por tanto, se constituía así en discurso alternativo que se contraponía al de los promotores privados afianzándose en el espacio público, aunque con menos recursos. Actualmente existen otros espacios virtuales que sirven de nexos entre la población como espacio virtual *KingsCross environment*¹⁶.

¹⁶ en línea < <http://www.kingscrossenvironment.com/> > -29 de enero 2011

Las demandas de la base social han girado durante estos años y todavía lo hacen actualmente, en torno a inquietudes diferentes de las expuestas por los promotores. Así sobre todo acerca de la participación plena y activa en el proceso; así como sobre vivienda, que posibilite la permanencia en la zona y adaptada al grupo social mayoritario; el mantenimiento y fortalecimiento de las redes locales; y la integración de la zona objeto del proyecto en la zona de influencia de los barrios de Camden e Islington (textos de referencia del KXRLG citados en bibliografía final). En 1990, definían la zona como mal dotada en comercio, como poco atractivo y que además había ido descendiendo en número por el declive de la zona (KXRLG, 1990: 31). Declaraban que los recortes en los servicios públicos habían dejado la zona sin posibilidades de ocio, cultura, etc. Sin embargo veían en la zona la potencialidad para el arte, la cultura, la música, etc. (KXRLG, 1990: 34). Denunciaban que la zona tenía muchas dificultades para los peatones, mucho tráfico en algunas zonas, poco y mal transporte público, etc. (KXRLG, 1990: 36). No querían que la zona se llenara de oficinas que dejaban el área despoblada, muerta, donde no vive nadie y donde da miedo ir (KXRLG, 1990: 95). Querían un diseño eficiente energéticamente, sin coches, de mezcla, con empleo local, transporte, para una comunidad multicultural con necesidades específicas para cada grupo (KXRLG, 1990). Estas demandas se han consolidado durante las décadas posteriores (E3, E6).

Para ello defienden la política de empleo (adaptado a las necesidades de la zona, estable y de calidad), de equipamientos y servicios para una comunidad necesitada de apoyo público. En el 90 señalaban que:

«development of the railway land should produce a genuine increase in appropriate jobs for local people» (KCRLG, 1990).

y esta demanda continuaba apareciendo en documentos posteriores. Así en las páginas web del KCRLG figura actualmente:

«To monitor all aspects of development on the Kings Cross Railway Lands on behalf of the people living and working in the area of benefit» (<http://www.kxrlg.org.uk>).

Su discurso se opone al de los promotores y va dirigido tanto a éstos como a la población local. Sin embargo, entre éstos últimos se deben diferenciar varios sectores sociales. Básicamente, el grueso de los residentes (70%)

en la zona de influencia de KX central pertenece a las clases populares. Y es precisamente este elevado porcentaje, el que se vería obviamente desplazado y excluido por el discurso promovido desde el partenariado debido a sus características sociodemográficas (predominio de nuevas formas de familia, multiculturalidad, etc.), sociológicas (bajo nivel socioeconómico, desempeño profesional de bajo nivel, etc.) y políticas. En la citada encuesta de la UCL, la población que declara tener intención de marcharse del barrio son los de menor nivel socioeconómico, y sobre todo, el colectivo negro y bangladesí (*King's Cross Household Survey*, 2000). Junto a éstos, se cuenta con un 30% de gentríficos, que en ocasiones se han unido discursivamente a la base de clases populares, los «pioneros», pero que posteriormente en las siguientes oleadas de mayor nivel económico, se suman a los discursos dominantes o bien permanecen ausentes, como define Simon en el análisis de Belleville, en París (SIMON, 2005). Los «pioneros» o multiculturales serían grupos más flexibles y adaptados a estos barrios, más ligados al mundo del consumo cultura. Son los «gentríficos marginales». Llegan a estos barrios por razones económicas e ideológicas. Así, por un lado, huyendo de los barrios burgueses que no pueden pagar, y buscando espacios no controlados por la burguesía, y, por otro, porque valoran las formas de vida de la clase trabajadora y el espíritu de cohesión social que se desarrolla en estas zonas. Son así un colectivo que presumiblemente participa de la vida interna del barrio mezclándose con ellos y adoptando y revitalizando sus formas identitarias estableciendo conexiones con la base social residente. El otro sector de gentríficos, los que llegan después en las siguientes oleadas, son más distantes respecto de sus barrios, cuentan con un mayor nivel económico y no son tan flexibles y adaptados. Establecen relaciones fuera del barrio. Cuando estos llegan masivamente, las relaciones y redes en el barrio terminan por disolverse y entonces, los pioneros acaban saliendo hacia otros barrios. Es este proceso descrito por SIMON (2005), el que pudiera estar constatándose en KX.

Un sector importante de los vecinos declara sentirse a gusto en su comunidad y su barrio y afirma no desear salir del mismo (E1, E2, E3) como representantes del sentir popular además de los documentos consultados y *King's Cross Household Survey*, 2000). Son partidarios de mejoras en el mismo y a pesar de que reconocen que su barrio necesita muchos cambios, no por ello sienten que su

zona sea una zona marginal, degradada, en la que nadie se sienta orgulloso de vivir como pretenden demostrar los promotores privados. Al contrario, y en general, el sentimiento de pertenencia y orgullo es elevado. Existen sin embargo sectores desmovilizados que se ven impulsados a salir del barrio y que dejan de aparecer como residentes, los de menor nivel socioeconómico (*King's Cross Household Survey*, 2000). La venta de vivienda social actúa en este sentido. El próximo censo de 2011 permitirá analizar qué ha pasado durante estos años en cuanto al proceso de gentrificación y de expulsión de las clases populares.

5.3. La ambivalencia del discurso político. Los poderes públicos locales

En este marco, el poder público local se ve limitado en sus competencias por decisiones nacionales o regionales (*right to buy*)¹⁷, ubicación del Eurostar, plan de Londres y su incidencia sobre la zona para satisfacer las necesidades de Londres, etc.), por la presión de los promotores para maximizar el beneficio, por la crisis económica de las haciendas públicas y por las presiones y demandas de la comunidad local degradada y con amplias necesidades así como de los nuevos sectores de clases medias con demandas más sofisticadas. Por todo esto, su papel es complejo y con potencialidad de evidenciar conflicto.

Los dos gobiernos locales afectados han sido gobernados tradicionalmente por la izquierda con un breve paréntesis entre 2006-2010 por parte de la derecha. En este marco, el gobierno local a pesar de ser considerado como representante de las clases populares, mantiene una postura ambivalente. Por un lado, manifiesta claramente estar de acuerdo con los planes de los privados (Argent) y por ejemplo, defiende los intereses de los promotores y así declara que para que ellos puedan obtener beneficios es preciso construir oficinas y en gran volumen porque si no el promotor no obtendría beneficios y no asumiría el desarrollo (E5), que hay comunidades locales como la china a las que les gustan los edificios altos (tipo de edificio propio en la promoción de *KX central*) (E5), que hay que hacer un gran desarrollo porque si no, no se obten-

drían beneficios o que para rehabilitar los edificios históricos hace falta la colaboración de lo privado debido a su alto coste para la comunidad (E5). Por otro lado, se declara defensor de los intereses de los vecinos y sus demandas: del empleo, de la vivienda, de los equipamientos, etc., pero en un discurso ambiguo que le hace contemplar la comunidad como diversa y compleja con demandas no jerarquizadas así como resaltar aquellas coincidencias de la comunidad con la oferta de Argent.

Sin embargo, es preciso resaltar las inconsistencias en dicho discurso y así si bien la principal demanda de los vecinos es la vivienda, el empleo y los equipamientos, las actuaciones sectoriales del gobierno local desvelan un elevado nivel de ambivalencia en su discurso.

En cuanto a sus actuaciones, puede decirse que son contradictorias. En un marco de alza de precios de la vivienda generalizada para Londres, el Gobierno local sigue una línea de dismantelar el patrimonio de vivienda social local al tiempo que de no generar más vivienda social al considerar la gentrificación, al igual que los promotores, como «inevitable» (E5), considerando que será algo que ocurrirá como en la mayor parte de las ciudades del mundo, por lógicas complejas. De este modo, a pesar de que en el proyecto nuevo de KX se incluye en un total de 2.000 viviendas, un 45% de vivienda asequible, de las cuales una parte sería vivienda social; no obstante, hay que destacar que la demanda de vivienda en la zona es muy superior (17.000 hogares demandantes en Camden-Gobierno local de Camden 2009) y que el proyecto hubiera sido una gran oportunidad para solucionar los problemas de vivienda en la zona. No obstante el Gobierno local justifica que no se haga así dado que, por un lado, considera que se conformaría un gueto sumándolo al resto de las zonas colindantes degradadas y que además si se hiciera más vivienda social, nadie pagaría por afrontar dicho desarrollo (E5).

Asimismo y en el área de empleo y según la demanda de la base social, a pesar de que en la zona afectada se cuenta con los intereses y demandas de empleo de la población local y así se señala que se crearán

1,400 new jobs in the area (BOROUGH OF CAMDEN 2001), to create employment and training opportunities both generally and for local people (BOROUGH OF CAMDEN 2003).

¹⁷ Política nacional que incentiva la venta de vivienda pública y por tanto los procesos de mercantilización de la vivienda y así la gentrificación.

Sin embargo, en lo que respecta al producto estrella, el centro de formación, no está del todo claro qué es lo que pasará. Los planes municipales son de colaboración para emplear a la comunidad local a través del centro de formación de la construcción actual; no obstante, en el futuro no queda claro si se contará con esta población local ni cómo y así lo denuncian los vecinos.

Por último, los equipamientos que se van a construir (piscina, guardería, escuela, etc.) son solo algunos de los equipamientos demandados por los vecinos. Y además está por determinar quiénes serían sus destinatarios (condicionamiento de la política de precios que se instituya, localización alejada de las clases populares, etc.).

En cualquier caso, todo ello, vivienda social, empleo, equipamientos deportivos, escuelas, etc. son en realidad, como diría Fainstein (año!!!!), pequeñas concesiones que se hacen en un marco de desarrollo mercantilista. En síntesis, que el Gobierno local está en medio de presiones múltiples (promotores, gobierno supralocal, vecinos, etc.) y que su discurso es un discurso adaptativo a dicha realidad. Así se quiere satisfacer las necesidades de la comunidad local al máximo para garantizar la gobernabilidad pero permitiendo que los promotores privados obtengan beneficios para poder redistribuirlos a posteriori y satisfaciendo las necesidades del nivel administrativo superior: Londres o del UTF. Esa es la lógica que preconizan: «si ellos obtienen beneficios, la comunidad también los obtendrá, nosotros velamos porque así sea» podrían decir. Por último, permiten y dan por supuesto la gentrificación como algo «inevitable» (E5) en la línea de los promotores, como dinámica social lógica ante el cambio de imagen que se opera en la zona.

En general, puede decirse que el Gobierno local no combate los discursos de lo privado sino que los acompaña desde un discurso ambiguo que lo posiciona simultáneamente y de manera inestable y no decidida, entre lo privado y la comunidad. Por ello, no parece que el Gobierno local se coloque alineado totalmente con los poderes económicos pero tampoco junto a la base vecinal. Su postura es más bien una postura espectadora de *laissez faire* que no se compromete a mucho en esta situación. Desde luego una postura lejana a la de liderazgo u orquestador de los intereses enfrentados que se le presupone.

5.4. Relaciones entre los discursos y consecuencias en el cambio urbano

Cuando un discurso intenta deslegitimar a otro, se coloca frente a este «otro» atribuyéndole adjetivos y hechos negativos mientras que refuerza en positivo el «nosotros» (VAN DIJK 2010; ABDELAL & AL., 2009). De este modo, se utiliza este mecanismo para desprestigiar y ejercer dominación del discurso público. Veamos ahora quiénes son «los otros» de cada uno de los discursos intervinientes. De igual forma también se comprobará la fuerza que han podido tener estos discursos y cómo han condicionado el cambio urbano.

Para los promotores privados, si bien consideran que la base social ha de participar en su proyecto y que éste ha de ser inclusivo como rige en el UTF; sin embargo, consideran que, puesto que «la comunidad es compleja y no hay un grupo representativo» (E4), «el otro» son solamente algunos grupos de la base social, concretamente el KXRLG, aquellos que manifiestan críticas ante el proyecto promotor. También para el poder público, «el otro» es el KXRLG («el KXRLG tiene una visión romántica de la clase trabajadora y la realidad es más compleja» (E5)). El KXRLG sería «el otro» opuesto al discurso del «nosotros» y al que se atribuye lo negativo mientras se exalta lo positivo del «nosotros» lo cual sirve para deslegitimar el discurso alternativo respecto al central y así reforzar éste último (VAN DIJK 2009). En este sentido, la labor del KXRLG como grupo representativo es incómoda para los promotores, son los «otros» calificables en negativo, de ahí que intenten deslegitimarlo como representante legítimo de los vecinos. En el lado opuesto, para los vecinos, «los otros» son los promotores privados y en algunas ocasiones, los agentes públicos.

El discurso dominante, en cuanto a su capacidad de difusión y acceso al espacio público, sería el de los promotores. Son los más presentes en el espacio público. Cuentan con gran capacidad de inversión en campañas así como en el acceso a los medios y establecimiento de alianzas¹⁸. En ocasiones aparecen de la mano de los poderes públicos e incluyendo en su discurso una demanda sesgada de la base social. Los primeros necesitan del

¹⁸ La compañía del Eurostar financió la producción de una película Sommers Town 2008 en la que unos inmigrantes residentes en la zona tenían como sueño ir a París en el Eurostar a reencontrar a la mujer de sus sueños. París y el

eurostar eran presentados como el sueño de las clases populares de Camden. Una imagen positiva que promocionaba lo que para los gentrifiers era un elemento de comparación con Londres: París; una ciudad en el universo simbólico de éstos

consenso social para posibilitar el cambio urbano y así han de «fabricarlo» discursivamente. Por ello, y dado que la realidad local es considerada por ellos como compleja, diversa y heterogénea, y de difícil consenso; para poder incluirla en el «nosotros», recurren a un mecanismo particular. En este sentido, se atribuyen la potestad de interpretar y priorizar las demandas de la población, definiendo según su criterio las principales. Según los promotores, los miembros de la comunidad «quieren todo» y por ello hay que establecer prioridades (E4). Sintetizando y como conclusión según ellos, quieren un proyecto de ciudad «segura y limpia» (E4), y esto es también lo que éstos declaran, pero no en el mismo contexto. Reconocen que demandan otra serie de bienes y servicios; sin embargo, se reconocen incapaces de dar solución a una demanda tan ambiciosa y declaran coincidir con lo que ellos definen como demanda de los residentes, de «KX seguro y limpio». En este sentido, recurren a la estrategia del «divide y vencerás» así como a la creación de consenso pretendido. Los promotores aprovechaban para evidenciar una imagen de heterogeneidad y falta de organización entre los vecinos. Así se permiten enunciar y publicitar las demandas de la base social de manera que se adapten y se antepongan a la respuesta exitosa que proporciona su proyecto. La promoción del proyecto creado a través de distintos medios (prensa local, media, eslóganes) y contando con amplios recursos de financiación facilita su difusión y consolidación.

Considerando el público target hacia el que se dirige su estrategia y mensaje, así como la no consideración de las demandas de la base social, puede decirse que la nueva imagen generada y promovida por los agentes privados marginaría discursiva y simbólicamente a las clases populares que no se verían identificadas con esta imagen o en todo caso que se verían disminuidas en su capacidad de acceder a este modelo urbano (cultura, alto nivel educativo, empleados de cuello blanco, consumo, arte, diseño, familias nucleares tradicionales, etc.). En definitiva, que la ciudad que se promociona es una ciudad de producción selectiva y sobre todo, una ciudad de consumo (FAINSTEIN & JUDO 1999) en la que no encajan los actuales residentes; esto es, una ciudad cuya demanda y disfrute están sesgados por la capacidad adquisitiva y por tanto, selectiva. En todo caso desde los promotores del proyecto, se promueve la adhesión de la base popular al proyecto mercantilista de la nueva ciudad, provocando su alienación puesto que podría decirse que los

proyectos de regeneración tienen el poder de fomentar el orgullo de pertenencia pero también de distraer de las verdaderas necesidades de la población (DOUCET 2007).

El discurso de la base social se fue debilitando en cuanto a su presencia en el espacio público sobre todo con la desaparición de las subvenciones; sin embargo, se posicionaba a pesar de todo frente a las afirmaciones estigmatizadoras de los promotores y poderes públicos a través de las redes, las fiestas, los encuentros, etc.. Por el contrario, el discurso hegemónico promocionaba una visión de la ciudad y dirigía el cambio urbano en una sola dirección. Pero existen las fisuras y por ello, caminos alternativos. Así en réplica a la supuesta división y heterogeneidad y falta de legitimidad que se les imputaba, reconocían dicha diversidad así como la dificultad de la extracción de un discurso unitario. No obstante, señalaban una serie de puntos en común que son los que se han apuntado más arriba. Por otro lado, afirmaban la existencia de un núcleo numeroso y más consolidado con amplias conexiones con el total de grupos, que podía ser considerado como representativo: el KXRLG. Se trataba de un paraguas que incluía a todos los grupos, sin ánimo de unidad o monolitismo.

De este modo, el discurso de la base social y sus actuaciones tuvieron eco en dos momentos clave: durante las actuaciones en *Regents Quarter* (2000) y *King's Place* (2006) que demuestran en la etapa precedente a King's Cross Central, que el discurso de la base ha influido en el cambio urbano reorientándolo.

La primera se desarrolló a través de *P&O Estates*. En ella, se presentaron diferentes propuestas por parte de los vecinos y la oposición fue fuerte: los residentes luchaban por la vivienda, los conservadores de edificios por la destrucción del patrimonio. Ambos se unieron para hacer prevalecer sus intereses, enfrentándose a los poderes económicos y consiguiendo modificaciones en los proyectos presentados. El plan de *Regents Quarter* dibujaba una atmósfera como la de Covent Garden, con mezcla de usos, poblaciones, rodeado de carreteras, al final y tras el rechazo del plan se vio como un triunfo de los conservacionistas y los residentes que luchaban por la vivienda y desarrollos con exclusión del tráfico urbano privado. *P&O* se proponía demoler muchos edificios del siglo XIX a lo cual se opusieron los vecinos. Al final se consiguió edificar bloques con oficinas, viviendas, ocio,

hotel y parking ¹⁹ pero en dimensiones menores que las del proyecto inicial.

El otro plan que se desarrolló posteriormente fue el *King's Place*, desarrollado en 2008 pero planificado en 2006, que está situado en otro área de KX cercana a la estación, también en la margen derecha y afectada por el nuevo diseño de oficinas, sedes de orquestas, pubs, cafés y bares, y edificios con siete plantas de oficinas encima). Los periódicos *The guardian* y *The Observer* tienen su sede en este edificio (2008), así como dos orquestas *The London Sinfonietta* y *The Orchestra of the Age of Enlightenment*. En este proyecto, hubo disputas por la altura de los edificios planificados en siete plantas, lo cual respondía a las propuestas de elevar densidades del UTF, más como ideología que como realidad y finalmente se consiguió controlar la altura de los edificios. En su interior puede verse que se trata de un espacio para los nuevos profesionales, actividades económicas, nuevas clases medias, etc. y es de hecho el público que visita dicho edificio. No obstante, los vecinos consiguieron hacer prevalecer sus intereses de no incrementar la densidad en dicho complejo.

De cualquier forma, si bien estos dos espacios demuestran la tensión entre los discursos participantes, lo cierto es que la dinámica de gentrificación parece continuar en la zona. El censo de 2011 permitirá su comprobación. El proyecto de ciudad cohesionada defendida en los diversos foros se haría posible en un futuro, con la diferencia de que se constituiría con «otros vecinos» que los originarios, porque estos habrían ido abandonando el barrio. De este modo, la cultura promovida estaría favoreciendo el cambio urbano que incentiva la movilidad y salida de los antiguos residentes al tiempo que atrae nuevos residentes y actividades de mayor nivel socioeconómico y exponentes de otros estilos de vida. Sin embargo, el reforzamiento de las redes sociales y el desarrollo de la identidad resistencia dificultarían, por el contrario, la salida del barrio y actividades por parte de las clases populares. El caso de Regent's Quarter y King's Place así lo demuestran.

6. Conclusiones

Así se puede concluir que, dentro del panorama británico, KX es un caso que puede alimentar el actual debate en torno al *para quién*

de los procesos de regeneración urbana para evidenciar que en él se contraponen los intereses del capital, supralocales, con los intereses de la base social, más arraigados en lo local, en un medio en el que los poderes públicos manifiestan conductas ambivalentes. Se constata que los intereses de los que venden la ciudad son claramente diferentes de los que la viven pero que corresponde a los poderes públicos velar por la satisfacción de la comunidad que gobiernan y asegurar la justicia social en aras de la sostenibilidad en sus diferentes dimensiones.

En el caso de KX, la pugna de identidades y discursos en el proceso de regeneración urbana, pone de manifiesto que el proceso no ha finalizado y que todavía no puede ser evaluado definitivamente. Solo el tiempo dirá a favor de quién se ha operado el cambio (vecinos, promotores, o poderes públicos), y con ello, se pondrá de manifiesto el *para quién* que se viene destacando. Pero que de cualquier modo, todo ello evidencia que la base social tiene todavía un relevante papel en los procesos de regeneración urbana y que pone de manifiesto los intereses locales frente a los intereses supralocales y del capital como contrapuestos y de difícil armonización así como las posibilidades de intervención pública. La fortaleza de la identidad vecinal actúa como identidad resistencia en el proceso de regeneración urbana de KX donde los agentes privados intentan consolidar y potenciar una identidad que proporciona beneficios para determinados sectores sociales y que intentan imponer ante la base social. El interés de los promotores radica en promover el cambio urbano mediante la adhesión de la base social a la nueva identidad generada. Sin embargo, la identidad resistencia, desde su complejidad, actúa en dirección opuesta sirviendo de freno al cambio urbano y añadiendo nuevos elementos.

Asimismo, para el caso británico y en cuanto al papel de lo público, se pone así de relieve la debilidad y limitaciones así como la ambigüedad de éste en la dirección de estos procesos. Se hace así mismo una llamada para reforzar el papel de lo público en el equilibrado, negociación y armonización de los intereses privados y de la base social con el ánimo de conseguir la sostenibilidad social real así como también la sostenibilidad simbólica y no sólo la económica o ecológica, de más arraigada concienciación en los procesos de regeneración urbanos que se vienen implementando. En el barrio de Camden, el traslado de las dependencias municipales al centro del proyecto de *KX Central* (CAMDEN NEW JOURNAL 22 JULY

¹⁹ (en línea) <http://www.regentquarter.com/apartments.html>
http://www.regentquarter.com/offices_masterplan.html (10 de septiembre 2009)

2010) reforzaría la tendencia sinérgica entre lo privado y lo público así como el cambio en el componente simbólico que los situaría uno al lado del otro indistintamente desplazando la base social.

Lo que realmente llama la atención del caso de KX es cómo existen diversos discursos e intereses que van en distintas direcciones y cómo el discurso de lo privado, acompañado o al menos no contrarrestado desde lo público, que domina la esfera pública, va en la línea del cambio urbano para la apropiación del mismo por parte del capital y las clases medias urbanas, mientras que el discurso social de base defiende el barrio para sus habitantes y proporciona un modelo urbano alternativo que promueve el orgullo de pertenencia diferente al promovido desde las instancias privadas que difunden imágenes alienadoras, con las que no se identifica la base social. De este modo, existen lógicas económicas y discursivas que promueven la expulsión de las clases populares, al tiempo que otras lógicas que promueven la atracción para ciertos sectores: clases medias, turistas, estudiantes, empresas, etc. En definitiva, que puede decirse que en KX, existe un discurso procambio urbano, progenetrificación, promejeora, compartido o al menos no combatido, por lo público, y enfrentado al discurso ciudadano que también quiere el cambio urbano y la mejora pero a partir de otros elementos. El *para quién* es, en definitiva, la ciudad proyectada, es una pregunta que resuelta en parte pero que ha de ser matizada por desarrollo futuro del proceso. No obstante, y dados los efectos y consecuencias que ha

tenido la identidad resistencia que dirige las actuaciones de la base social en el cambio urbano, puede decirse que es relevante. Así mismo, y en el *para quién* es la regeneración urbana, cabe considerar que no solamente la intervención de los promotores es la dominante sino que las identidades resistencia tienen efectos que alientan el debate de que no todo es *renaissance* y *gentrificación* sino que es posible la *regeneración* y que el *para quién* puede ser no exclusiva de las clases dominantes sino también para la base social que reside en las zonas afectadas. Es de agradecer, la difusión de las experiencias de Nantes, COin Street y La Mina por parte del Ministerio de Fomento en España (VELÁZQUEZ & VERDAGUER 2011), que permiten insuflar un halo de esperanza sobre este tipo de procesos.

La identidad es algo fluido, móvil, dinámico, en constante reactualización frente a otro, y no algo estático, cerrado y excluyente. En este sentido, la perspectiva posmoderna considera que es preciso reconocer la pluralidad de identidades y reformular una identidad mediante una comunicación interdiscursiva. Como señala Castells, no es cuestión de sintonizar en valores formales y con contenido, sino en sintonizar en el valor comunicación (CASTELLS 2009). Por ello, corresponde a los poderes públicos actuar como árbitros en el proceso de creación identitaria de manera que no haya discursos dominantes que controlen el cambio urbano. El *para quién* es la ciudad planificada debería responder a los principios de justicia social y no a la dominación de unos discursos sobre otros.

7. Bibliografía

- ABDELAL, R & Y.M. HERRERA & A. I. JOHNSTON & R. MCDERMOTT (eds) (2009): *Measuring identity: a guide for social scientist*. Cambridge University Press, New York.
- ACHE, P. & H. T. ANDERSEN & TH. MALOUTAS & M. RACO & T. TASAN-KOK (eds.) (2008): *Cities between competitiveness and cohesion*, Springer verlag.
- ARGENT & LONDON AND CONTINENTAL RAILWAYS & EXEL (2001): *Principles of a human city*. London.
- (2002): *A framework of regeneration*. London.
- (2004): *King's Cross Central. Environmental Statement*. London.
- (2004b): *King's Cross Central. Implementation strategy*. London.
- (2004c): *King's Cross Central. Regeneration strategy*. London.
- (2009): *King's Cross is ready for Business*. London.
- BETTIN, G. (1982): *Los sociólogos de la ciudad*. Gustavo Gili, Barcelona.
- BOURDIEU, P. (1989): *Social space and symbolic power*. Sociological theory, 7(1): 14-25.
- BOROUGH OF CAMDEN (2009): *Camden Economic and Labour Market Profile*. 2009. (en línea) <<http://www.camden.gov.uk/print/theme/clearleft-camden/ccm/content/business/regeneration-and-partnership/links-regeneration-and-partnership.en>> (29 de enero 2011).
- (2005): *Initial Survey of consultation results. King's Cross Central development*. January 2005. London.
- (2003): *King's Cross Opportunity area. Unitary development plan. Chapter 13*. London.
- (2001): *King's Cross Towards an integrated city*. London.
- & BOROUGH OF ISLINGTON (2004): *King's Cross Opportunity area. Planning and development brief*. London.
- BRENNER, N. & N. THEODORE (2008): *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Blackwell, London.

- BUTTLER, T. (2003): *London calling the middle classes and the remaking of inner london*. Berg, Oxford.
- & M. RAMSDEN. (2008): «Inward y Upward: Marking Out Social Class Change in London, 1981-2001». *Urban studies* 2008; 45: 67.
- BUTTLER, T. & Ch. HAMNETT, (2009): «Regenerating a global city» in R. IMRIE & L. LEES & M. RACO» *Regenerating London: Governance, Sustainability and Community in a Global City*, Routledge, London.
- CASTELLS, M. (2009): *Communication power*. Oxford University Press, Oxford.
- & J. MOLLENKOPF, (1991): *Dual city: restructuring New York*, Russell Sage Foundation, New York.
- CHESHIRE, P. C. & D. G. HAY, (1989): *Urban problems in Western Europe, an economic analysis* 31f Unwin Hyman, London.
- ÇINAR, A. & BENDER, Th. (2007): *Urban imaginaries. Locating the modern city*. University of Minnesota. Minneapolis.
- COLOMB, C. (2008): «Gentrification and community empowerment in East London». in L. PORTER & K. SHAW (ed.) *Whose Urban Renaissance? An international comparison of urban regeneration strategies*, Routledge, London.
- COMEDIA, (2003): «Releasing the cultural potential of our core cities: culture and the core cities. UK». *Comedia Report for Core Cities (Cultural Issues Working Group)*. (En línea) <http://www.corecities.com/coreDEV/comedia/com_cult.html> (10 de Julio de 2009).
- COOK, I. (2004): «Waterfront regeneration, gentrification and the entrepreneurial state: The redevelopment of Gunwharf Quays, Portsmouth». *Spatial Policy Analysis Working Paper 51*, University of Manchester.
- COUCH, C. & C. FRASER & S. PERCY (eds.) (2003): *Urban Regeneration in Europe.*, Blackwell Publishing, Oxford.
- CUSHMAN & WAKEFIELD, (2012): *Office Space Across the world*. Cushman & Wakefield research publication.
- DEFFNER, A. & L. LABRIANIDIS (2005): «Planning Culture And Time In A Mega-Event: Thessaloniki as the European City of Culture in 1997», *International Planning Studies*, 10(3-4): 241-264.
- DOMÍNGUEZ PEREZ, M. (2010): «Comunidad e identidad en la etapa de la globalización. El caso de un municipio de periferia metropolitana». En *Zainak. Cuadernos de antropología etnografía*, 31: 391-416, Sociedad de estudios vascos.
- DOUCET, B. (2007): «Flagship Regeneration: panacea or urban problem?» Paper presented to: *EURA Conference The Vital City* 12-14 September, 2007, Glasgow, Scotland.
- DUANY, A. & E. PLATER-ZYBERK (2005): *Smart Code, versión 6.4*, <www.dpz.com>, Miami, Florida.
- & J. SPECK (2000): *Suburban Nation*, North Point Press, Nueva York.
- DURKHEIM, E. (1968): *Las formas elementales de la vida religiosa*. Ed Schapire, Buenos Aires.
- EDWARDS, M. (2006): «Hamlet without the prince: whatever happened to capital in Working Capital?» in *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 10(2): 197-204.
- (2008): *King's Cross area: a renaissance?* ESRC/CABE Seminar June 08 Urban Renaissance? UCL.
- (2009): King's Cross: renaissance for whom? in PUNTER J.(ed): *Urban Design, Urban Renaissance and British Cities.*, Routledge. London.
- (2002): *Change and Perception of change at King's Cross: surveys of households and enterprises in London* London: Bartlett School of Planning, UCL, London.
- (2000a) *Report on the Survey of Households in King's Cross*, Bartlett School, London.
- & MUTALE, E (2000): *King's Cross Partnership: Evaluation of baseline data*. Bartlett School, UCL, London.
- EL PAIS (2010). *La rehabilitación urbana integrada prioridad de la Presidencia Española de la UE en materia de vivienda y desarrollo urbano*. 30-03-2010.
- EUKN (2010): Entrevista a Ministra de Vivienda, Beatriz Corredor. (en línea) <<http://www.eukn.org/binaries/eukn/news/2010/05/interview-spanish-minister-es.pdf>>. (24 de julio 2010).
- (2010 b): La rehabilitación urbana integrada, prioridad de la Presidencia Española de la UE en materia de vivienda y desarrollo urbano. (en línea) http://www.eukn.org/Spain/es/Noticias/Archivo/2009/La_rehabilitaci%C3%B3n_urbana_integrada_prioridad_de_la_Presidencia_Espa%C3%B1ola_de_la_UE_en_materia_de_vivienda_y_desarrollo_urbano (29 enero 2011)
- FAINSTEIN, S. (2001): «Competitiveness, cohesión and governance: their implications for social justice». *IJURR*, 25.
- (2008): «Megaprojects in NY, London and Amsterdam». *IJURR* DOI:10.111.
- & I. GORDON & M. HARLOE, (1992): *Divided cities, New York and London in the contemporary World*. Blackwell, Oxford.
- FONDOS, F. (2011): (en línea) <<http://www.eukn.org/dsresource?objectid=140853&type=org>> (29 enero 2011).
- FERNÁNDEZ GÜELL, J. M (2007): «25 años de planificación estratégica de ciudades», *CyTET XXXIX* (154): 621-637.
- FLANAGAN, W. G. (2010): *Urban Sociology*, United States of America, Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- FLORIDA, R. (2009): *Las ciudades creativas*. Paidós empresa. Barcelona.
- FURBEY, R. (1999): «Urban regeneration: reflections on a metaphor» *Critical Social Policy*, 19: 419-445.
- GARCIA, B. (2004): Cultural Policy in European Cities: Lessons from Experience, Prospects for the Future. *Local Economy*, 19(4): 312-326.
- (2004b): «Cultural Policy in European Cities: Lessons from Experience, Prospects for the Future» in: Special edition on Cultural Policy and Regeneration, *Local Economy* 19(4): 312-326).
- GONZÁLEZ, S. (2004): «The role of the Guggenheim Museum in the development of urban entrepreneurial practices» in *International Journal of Iberian Studies*, 16(3): 177-186.
- GORDON, I. (2004) «The resurgent city: what, where, how and for whom?» in *Planning theory and practice*. 5 (3): 371-379.

- GOTTDIENER, M. & R. HUTCHINSON (2006): *The New Urban Sociology*. Boulder, CO: Westview Press
- HALL, S. (1993): «Cultural identity and diaspora». In P. WILLIAMS & L. CHRISMAN (eds.) *Colonial Discourse & Postcolonial Theory: A Reader*. Harvester Wheatsheaf.
- HALL, T. (1998): *Urban geography*. Routledge Contemporary Human Geography.
- HAMNETT, CH. (2003): *Unequal City: London in the Global Arena*; Routledge, London.
- (2003b): «Gentrification and the Middle-class Remaking of Inner London, 1961-2001», *Urban Studies*, 40(12): 2401-2426
- & P. WILLIAMS (1980): Social change in London: a study of gentrification, *Urban Affairs Quarterly*, 15(4):469-487.
- HARLOE, M. (2001): *Social justice and the city: the new liberal formulation*. IJURR, 25.
- HARVEY, D. (1992): *Urbanismo y desigualdad social*, Siglo XXI, Madrid.
- (2006): *Spaces of global capitalism towards a theory of uneven geographical development*. Verso, London.
- HSBC (2009): *Guía Welcome to London*. London
- HUTCHINSON R. (2010): *Encyclopedia of urban studies*. Sage. London.
- IMRIE, R. & L. LEES & M. RACO, (2009): *Regenerating London: Governance, Sustainability and Community* Routledge, London.
- IMRIE, R. & M. RACO, (2003): *Urban Renaissance?: New Labour, Community and Urban Policy* Policy Press. Bristol.
- JONES, PH & J. EVANS, (2008): *Urban regeneration in the UK*, Sage London.
- JUDD, D. R. & S. S. FAIRSTEIN (eds.) (1999): *The tourist city* (1a. ed.), Yale University Press.
- KING, A. (ed.). (1991): *Culture, globalization and the World-System*, MacMillan Press Ltd, Hampshire.
- (2007): «Boundaries, networks and cities» en A. ÇINAR y Th. BENDER *Urban imaginaries. Locating the modern city*. University of Minnesota. Minneapolis.
- KING'S CROSS RAILWAYS LAND GROUP (KXRLG) (1990): *People brief. Full report*, Archivo de Michael Edwards.
- pagina web. <http://www.kxrlg.org.uk/> (20 de agosto 2012)
- KING'S CROSS PARTNERSHIP (KXP) (1997): *Draft. Elements of a Housing Strategy*. Archivo de Michael Edwards.
- LACLAU, E. & Ch. MOUFFE, (2001): *Hegemony and socialist strategy*. Verso, London New York.
- LEAL MALDONADO, J. (2003): «Segregación social y mercados de vivienda en las grandes ciudades». En *Revista española de sociología*, 2: 59-75.
- & M. DOMÍNGUEZ PÉREZ, (2008): «Transformaciones económicas y segregación social en Madrid» en *CyTET*, 158: 703-726
- LEES, L. (1994a): «Gentrification in London and New York: an Atlantic gap?» *Housing Studies*, 9 (2): 199-217.
- (1994b): «Rethinking gentrification: beyond the positions of economics or culture», *Progress in Human Geography*, 18 (2): 137-150.
- (2000): «A Re-appraisal of gentrification: towards a geography of gentrification», *Progress in Human Geography*, 24: 3.
- London Continental Railway Website (2011): (en línea) <<http://www.lcrhq.co.uk/>> (29 de enero 2011)
- LONDON COUNCIL (2009): *London Plan*. London
- (2004): *London Plan 2004*
- London Evening Standard (2008): «Fifth of Britain's second homes are in the capital» (26.03.08).
- MALOUTAS, T. (2007): «Segregation, social polarisation and inequality in Athens during the 1990s: Theoretical expectations and contextual difference», *International Journal of Urban and Regional Research*, 31/4: 733-758.
- MANZI, T. & al. (2010): *Social sustainability in urban areas*. Earthscan. London.
- MASSEY, D. (2005): «For space» Open University, Sage London.
- MEGA, V. (2010): *Sustainable cities for the Third Millennium. The Odyssey of Urban Excellence*, Springer, New York.
- (2005): *Sustainable Development, Energy and the City: A Civilisation of Concepts and Actions*. Springer, New York.
- MIDDLETON, Ch. & Ph. FREESTONE (2008): «The Impact of Culture-led Regeneration on Regional Identity in North East England», *Regional Studies Association International Conference The Dilemmas of Integration and Competition Prague*, Czech Republic 27-29 May.
- MILES, M. (2007): *Cities and Culture*, Routledge, London.
- MUTALE, M. & M. EDWARDS, (2003): *Monitoring and Evaluation of the work of the King's Cross Partnership: Final Report*. London, Bartlett School of Planning, UCL London.
- PADDISON, R. (2001): *Handbook of urban studies*. Sage publications, London.
- & S. MILES (eds.) (2005): *Culture led urban regeneration*. Urban Studies, 42, Routledge, London.
- PLAZA, B & al. (2010): «Arte y economía, un matrimonio de conveniencia: el museo Guggenheim en Bilbao». En *Scripta Nova*, XIV (335), sept
- PORTER, L. & K. SHAW, (ed.). (2008): *Whose Urban Renaissance? An international comparison of urban regeneration strategies*. Routledge London
- PRETECEILLE, E. (2008): «Les métropoles face aux inégalités et aux ségrégations», *Paris Projet, Regards croisés. Métropoles européennes, Berlin, Londres, Madrid, Milan, Paris*, La Randstadt, 38: 58-63
- ROBERTS, P. & H. SYKES (eds.) (2000): *Urban Regeneration: A Handbook*, Sage, London.
- SASSEN, S. (1991): *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton.
- SEO, J. K. (2002): Re-urbanisation in Regenerated Areas of Manchester and Glasgow - New Residents and the Problems of Sustainability *Cities*, 19 (2): 113-121(9) April.
- SIMON, P. (2005): «Gentrification of Old Neighborhoods and Social Integration in Europe» in Y. KAZEPPOV (ed.), *Cities of Europe*. Blackwell, London.
- SMITH, D. P. & L. HOLT (2007): «Studentification and 'apprentice' gentrifiers within Britain's provincial towns and cities: extending the meaning of gentrification» *Environment and Planning A*, 39 (1): 142-161

- SMITH, C. (2005): *Creative Britain*, Faber and Faber, London.
- SMITH, N. (2008): On 'The Eviction of Critical Perspectives'. In *International Journal of Urban and Regional Research* 32(1): 195-197.
- SWYNGEDOUW, E. & F. MOULAERT & A. RODRIGUEZ (2002): Neoliberal urbanization in Europe: Large-scale urban development projects and the new urban policy. *Antipod*, 34(3): 542-577.
- The Economist*. (2009): *El mundo en cifras 2009*, Gestion 2000, Barcelona.
- The Guardian* (2009): *Britain: The new prime location for overseas buyers*, Friday 6 February 2009, (en línea), <<http://www.guardian.co.uk/money/2009/feb/06/houseprices-property>>. (29 de enero 2011) 00.06.
- TOURAINÉ, A. (2005): *Un nuevo paradigma; para comprender el mundo de hoy*. Paidós. Buenos Aires.
- UNESCO, (2011): *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural* 2001 (en línea) < <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160m.pdf>> (30 de enero 2011).
- URBAN TASK FORCE, UTF. (1999): *Towards an Urban Renaissance: Mission Statement*, Department of Environment, Transport and the Regions, London UK.
- VAN DIJK, T A. (1999): «El análisis crítico del discurso». *Anthropos*, 186: 23-36, septiembre-octubre.
- (2004): «Discurso y dominación». *Grandes Conferencias en la Facultad de Ciencias Humanas*, 4, febrero. Universidad Nacional de Colombia. Sede Bogotá. Facultad de Ciencia Humanas.
- (2005): «Ideología y análisis de discurso». *Utopía y Praxis Latinoamericana* / Año 10. 29: 9 36 abril-junio.
- (2009): *Discurso y poder*. Gedisa. Barcelona.
- (2010): «Discurso, poder y élites simbólicas». En *Metrópolis*, revista de información y pensamiento urbanos, 77: 39-47, invierno.
- UNITED NATIONS WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (WCED) (1987): *Informe Brundtland*. Publicado como *Our Common Future* Oxford University Press. Oxford
- WHITE PAPER (2000): (en línea) <<http://www.communities.gov.uk/documents/regeneration/pdf/154869.pdf>> (31 enero 2011)
- ZUKIN, S. (1995): *The Cultures of Cities* London, Blackwell

Gobernabilidad metropolitana en Bogotá y Santiago: institucionalidad divergente, resultados convergentes

Luis FUENTES (1) & Arturo ORELLANA (2)

(1) Geógrafo, Doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile & (2) Economista, Doctor en Geografía Humana. Pontificia Universidad Católica de Chile.

RESUMEN: El objetivo de este trabajo es entender en qué medida las particularidades asociadas al desarrollo y evolución de las áreas metropolitanas en América Latina, se explica por la institucionalidad que las gobierna. Para tal objeto, se comparan los casos Bogotá en Colombia y de Santiago de Chile; conforme estas áreas metropolitanas representan dos modelos de gobierno metropolitano opuestos. Se plantea como hipótesis: a pesar de que ambas metrópolis sostienen dos modelos de institucionalidad opuestos, las fuerzas homogeneizadoras de la globalización y el mercado son más fuertes que la acción pública reguladora en cualquiera de sus formas, por lo cual la institucionalidad metropolitana constituye un factor de escasa incidencia para generar condiciones de equilibrio socioterritorial en el desarrollo y transformación económica, física y social de las ciudades en estudio.

DESCRIPTORES: Gobernabilidad. Áreas metropolitanas. Institucionalidad metropolitana. Transformaciones urbanas.

1. Introducción

Las ciudades adquieren cada día más protagonismo tanto en la vida política, económica, social, cultural y mediática, por esto hoy, se puede hablar de las ciudades como actores sociales complejos y multidimensionales (BORJA & CASTELLS, 1997). Entre los factores más importantes que empujan esta tendencia están la competitividad urbana, extensión territorial, necesidades de infraestruc-

tura, fragmentación social y cultural, el surgimiento de nuevos actores colectivos, la presión del mercado inmobiliario, y otros.

Por esto, en muchos lugares del mundo se ha impulsado nuevamente el debate acerca de la implementación de nuevas modalidades de administración y gestión de los espacios metropolitanos. En términos generales, la literatura plantea que al intentar hacer una distinción se podría diferenciar entre las aglomeraciones

Recibido: 29.03.2012; Revisado: 02.10.12
e-mail: lfuentes@uc.cl; amorella@uc.cl
Este artículo se desarrolló en el marco del proyecto Fon-

decyt N°1110387 y el Proyecto Anillos N° SOC 1106. Los autores agradecen a los evaluadores anónimos sus comentarios para la mejora del artículo.

que tienen algún tipo de gobierno metropolitano, las que no lo tienen pero están coordinadas a nivel superior y las que no tienen ningún tipo de coordinación.

Tomando en consideración las tipologías, los distintos modelos y sus problemáticas, el objetivo de este artículo es comparar los casos de Santiago y Bogotá; los cuales representan dos casos opuestos de gobierno metropolitano y analizar la evolución que han tenido estas ciudades en los últimos diez años, haciendo énfasis en las transformaciones de la base productiva, el mercado del trabajo, la pobreza y las desigualdades urbanas.

La hipótesis que se busca comprobar es que a pesar de que ambas metrópolis sostienen dos modelos de institucionalidad opuestos, las fuerzas homogeneizadoras de la globalización y el mercado son más fuertes que la acción pública reguladora en cualquiera de sus formas, por lo cual la institucionalidad metropolitana constituye un factor de escasa incidencia para generar condiciones de equilibrio socio territorial en el desarrollo y transformación económica, física y social de las ciudades en estudio.

No obstante, el estudio de la institucionalidad metropolitana admite una multiplicidad de enfoques para su discusión, los cuales van desde el ámbito financiero y los instrumentos de gestión urbana y territorial, hasta la incidencia de los actores comunitarios en los procesos de decisión, entre otros. En el caso de este trabajo, la discusión se realizará desde el punto de vista de la institucionalidad y sus atribuciones como una forma de determinar las características y los modelos de administración a los que adscriben las distintas metrópolis en análisis y comparación.

Para tal efecto, este trabajo se organizará en cuatro apartados. El primer apartado, hará una introducción a modo de justificación de la problemática que trata esta investigación. En un segundo apartado, se describirán los modelos teóricos de administración del territorio y una breve reseña histórica de los que han predominado en distintas ciudades del mundo. En el tercer apartado, se describirá los modelos de administración e institucionalidad presentes en Santiago y Bogotá con sus atribuciones, intentando establecer las importantes diferencias entre sí. Y, finalmente, en un cuarto apartado, donde se pretende validar la hipótesis, demostrando que más allá de las diferencias estructurales entre ambas metrópolis, siguen tendencias similares en cuanto a su desarrollo urbano en los últimos diez años, para luego arribar a las principales conclusiones que surgen del análisis.

2. Modelos de administración metropolitana

La discusión en torno a la administración y gestión de las áreas metropolitanas en el mundo no es nueva. En Norteamérica existen aportes desde los años cuarenta sobre esta problemática (JONES, 1942). Sin embargo, causas atribuidas a la globalización tales como: aumento de la movilidad del capital, incremento explosivo de la urbanización y la competitividad interurbana, han aumentado la intensidad del debate en el último tiempo. Es así, como autores como BOURNE (1999) y LEFEVRE (2000) en un análisis con un carácter historicista, han planteado una visión pragmática sobre la institucionalidad metropolitana al expresar que la discusión básicamente ha girado sobre la necesidad y los beneficios de dos modelos opuestos de organización política metropolitana: el modelo consolidado o «metropolitano» en el cual existen gobiernos, servicios y organismos reguladores relativamente fuertes y, el modelo «descentralizado» (o local) en el cual los gobiernos municipales mantienen su autonomía y autoridad y donde no existen gobiernos metropolitanos o autoridades regionales con mandato popular (BOURNE, 1999): A favor del modelo local, existen argumentos que se basan en los principios de la democracia, es decir, de la representación, autonomía y legitimidad. En contraposición, se sugiere que las estructuras metropolitanas fragmentadas conducen a la ineficacia en la provisión de servicios, ya que son demasiado pequeños para lograr economías de escala. Además, existen argumentos a favor de que una metrópolis fragmentada contribuya al incremento de la polarización social (LEFEVRE, 2000; BOURNE, 1999; ORELLANA, 2009; FUENTES, 2012).

Respecto al modelo metropolitano, los proponentes de la descentralización explicitan que son estructuras administrativas más burocráticas, rígidas e inflexibles (BOURNE, 1999). Según ellos la provisión de servicios eficientes, pueden ser obtenidos mediante acuerdos voluntarios entre municipios, sin la necesidades de gobiernos metropolitanos. Cada escuela de pensamiento político tiene puntos de vista más bien diferentes sobre el papel operacional de los gobiernos urbanos y sobre la naturaleza de los vínculos global-nacional-local en la política y gobiernos locales (CLARKE & GAILE, 1997).

La postura de BORJA & CASTELLS (1997) no coincide del todo con lo anterior, ya que plantean que existirían tres grandes distinciones que pueden realizarse entre las áreas metropolitanas desde el punto de vista de su institu-

cionalidad: las que tienen algún tipo de gobierno, las que no lo tienen pero que están coordinadas a un nivel superior y las que no tienen ningún tipo de coordinación.

Otros autores como MULLER (2004), al igual que el primer caso plantea que básicamente existen dos modelos de gobierno a nivel metropolitano: el modelo supramunicipal y el intermunicipal o descentralizado, habiendo muchas alternativas intermedias entre estos dos modelos.

El debate en Latinoamérica es más reciente que en Norteamérica y Europa, sin embargo, varios factores como el surgimiento de actores sociales más empoderados, la complejidad alcanzada por las ciudades y la relevancia adquirida por el mercado, han tendido a alterar los equilibrios en las relaciones de poder entre el gobierno central (Estado) los gobiernos locales (municipios) y la sociedad civil, en la administración del territorio. Esto ha llevado a que se realicen algunos estudios al respecto, como por ejemplo el realizado por RODRIGUEZ & OVIEDO (2001) para la CEPAL.

A modo de primera conclusión sobre los modelos de administración metropolitana, sin duda la mayor parte de los autores coincide en definir principalmente a dos estructuras entre las cuales se organizan las diferentes institucionalidades en el mundo: metropolitano (LEFEVRE, 2000), estructura metropolitana (BORJA & CASTELLS, 1997) o supramunicipal (MULLER, 2004); y en el otro extremo, descentralizado (LEFEVRE, 2000), sin estructura institucional metropolitana (BORJA & CASTELLS, 1997), intermunicipal (MULLER, 2004). Lo mismo pasa para los estudios realizados en Latinoamérica, los cuales a pesar de reconocer en algunos casos más estructuras institucionales, igual utilizan estas dos tipologías como base para el análisis.

3. La administración metropolitana en Bogotá y Santiago de Chile

3.1. Instituciones relevantes en el ámbito metropolitano

Desde el punto administrativo existen diferencias entre Chile y Colombia en el reconocimiento de las áreas geográficas de las capitales como zonas especiales. En el caso de Colombia, se reconoce la capital de la República como «Bogotá Distrito Capital»; mientras que en el caso de Chile, a Santiago no se le hace ningún reconocimiento como territorio especial.

En el caso de Chile, el artículo 110 de la Constitución establece que para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio se divide en quince regiones, las cuales son gobernadas por un Intendente y un gabinete regional compuesto por secretarios ministeriales y directores de servicios, todos designados por el Presidente de la República. Las regiones se subdividen en provincias, donde cada Gobernador responde al Intendente y también es un cargo designado por la máxima autoridad del país. Y, finalmente, en cada provincia hay comunas que tienen un municipio donde gobierna un Alcalde y existe un Concejo Municipal, todas autoridades escogidas bajo sufragio universal cada cuatro años. Cada uno de estos niveles geográficos posee una representación organizacional con una estructura y unas determinadas funciones, siendo a escala regional y comunal donde se asientan parte importante de las atribuciones y competencias con efectos en el ordenamiento territorial y planificación urbana, muchas veces tanto en colaboración como también en disputa con el nivel central de gobierno. Así entonces, los asuntos de escala metropolitana quedan sometidos por lo general a las directrices del Gobierno Central, donde la experiencia fallida de dotar de un sistema de transporte integrado para el Área Metropolitana de Santiago a partir de febrero del año 2007 a través del proyecto Transantiago, reveló entre otras cosas la resistencia política que existe a reconfigurar territorialmente la institucionalidad y mantener un modelo centralista y sectorial de gobierno para asuntos metropolitanos (FIGUEROA & ORELLANA, 2010).

Desde el punto de vista del gobierno central, las entidades político-administrativas que tienen mayor injerencia en el ámbito del territorio metropolitano es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de acuerdo con la Ley General de Urbanismo y Construcciones, es a quien corresponde la planificación del desarrollo urbano en el ámbito nacional y sus secretarías ministeriales en el ámbito regional e intercomunal. A esto habría que sumar al Ministerio de Obras Públicas por su incidencia territorial de la toma de decisiones en materias de infraestructura urbana y el Ministerio de Transportes por su tarea respecto al transporte público. Otro actor importante que tiene gran incidencia en el ámbito de la configuración, movilidad urbana y desarrollo metropolitano en Santiago es la empresa Metro S.A.

En el ámbito regional, el Intendente y el Consejo Regional son quienes de acuerdo a la LOGCAR les corresponden la gestión urbana y territorial en cada región del país. Para el ejercicio

de sus funciones cuenta con personalidad jurídica de derecho público, tiene patrimonio propio y las atribuciones que la Ley le confiere. En el ámbito local, las municipalidades son las entidades en las cuales reside la administración local de las comunas, según la Ley los municipios son corporaciones autónomas de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, capaces de ejercer derechos, contraer obligaciones y ser representadas.

En el caso de Colombia, según el artículo 286 de su Constitución Política, son entidades territoriales los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. Cada una de ellas goza de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley; teniendo autoridades elegidas por votación popular para cumplir con sus objetivos particulares y los que demande el gobierno central. Especial atención, para este estudio, se debe tener con las entidades denominadas «distritos» las cuales corresponden a áreas territoriales que tienen una característica que las destaca o diferencia de las demás, como puede ser su importancia política, comercial, histórica, turística, cultural, industrial, ambiental, portuaria, universitaria o fronteriza. En la actualidad existen 10 distritos en Colombia, y para el caso de este trabajo el más relevante es Bogotá Distrito Capital

El Distrito Capital tiene un régimen especial señalado por la Constitución de la República. Es administrado por un Alcalde Mayor y un Concejo Distrital escogidos por voto popular. Su régimen político, fiscal y administrativo es determinado por la Constitución, las disposiciones vigentes para los municipios y por el Decreto Ley 1.421 de 1993 (Régimen especial para el Distrito Capital de Bogotá). La estructura administrativa del Distrito Capital comprende el sector central, el sector descentralizado y el de las localidades. El sector central está compuesto por el despacho del Alcalde Mayor, las secretarías y los departamentos administrativos. El sector descentralizado por los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, las sociedades de economía mixta y los entes universitarios autónomos y el sector de las localidades, por las juntas administradoras y los alcaldes locales

En cada una de las localidades hay una junta administradora, elegida popularmente por períodos de tres años, que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva. El alcalde de la localidad es designado por el Alcalde Mayor y sus atribuciones es-

tán determinadas por el Decreto Ley N° 1421 que establece el régimen político, administrativo y fiscal bajo el cual operan hasta hoy las localidades de la ciudad.

Desde el punto de vista del gobierno central las instituciones más relevantes serían: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el de Transportes, aunque por el alto nivel de descentralización y autonomía local, tales instituciones tienen relevancia en el nivel de las políticas públicas generales, no así en la aplicación de políticas locales, las cuales son adoptadas por las autoridades distritales.

Para ambos casos (Chile y Colombia), se reconoce la existencia de una multiplicidad de instituciones que intervienen en el ámbito urbano, considerando por ejemplo las policías, ministerios nacionales, organismos sectoriales y hasta el Congreso con la generación y aprobación de leyes que rigen distintos ámbitos de la vida en las ciudades.

3.2. Principales atribuciones en el ámbito metropolitano

Los dos casos analizados muestran arreglos institucionales de administración territorial diferentes, que si bien, no calzan perfectamente con los modelos que describe la literatura, se asemejan a distintas alternativas planteadas. Mientras que Bogotá presenta un modelo similar al supramunicipal con un gobierno metropolitano autónomo, Santiago presenta una institucionalidad alineada con el modelo intermunicipal, descentralizado (ver FIG. 1).

La administración de Bogotá, se inscribe bajo un modelo supramunicipal con una alcaldía metropolitana con autonomía y gobiernos locales municipales totalmente dependientes de la Alcaldía Mayor de la ciudad. Para ejercer sus amplias atribuciones, la alcaldía cuenta con un régimen fiscal en donde puede establecer, determinar y cobrar tributos, gravámenes, impuestos, tasas y sobretasas en las áreas de industria y comercio, propiedad urbana (impuesto predial), sobretasas a la gasolina, valorización de propiedades por obras públicas, construcciones y peajes.

En cuanto a sus atribuciones, se han definido y constatado amplias atribuciones en cinco ámbitos del desarrollo metropolitano: desarrollo económico o competitividad, transportes e infraestructura, ordenamiento territorial, desarrollo social y medio ambiente, las cuales tienen su origen principal en el Decreto Ley 1421.

Fig. 1/ Principales características de los modelos de administración metropolitana de Bogotá y Santiago

Áreas metropolitanas	Modelo de administración metropolitana al que se aproxima	Principales atribuciones de la institucionalidad metropolitana	Financiamiento
BOGOTÁ	Supramunicipal	Amplias atribuciones en el ámbito económico, ordenamiento territorial, infraestructura y transportes y medio ambiente.	Recursos propios recaudados mediante impuestos y posibilidad de endeudamiento.
SANTIAGO	Intermunicipal o descentralizado	Atribuciones exclusivas y compartidas en los ámbitos del ordenamiento territorial, educación y salud.	Ingresos propios y transferencias desde el nivel central. Alta dependencia de la mayor parte de los municipios del Fondo Común Municipal.

Fuente: Elaboración propia.

Específicamente en el ámbito de la competitividad y desarrollo económico, la Alcaldía Mayor cuenta con amplias atribuciones. Entre las más importantes está el diseño y ejecución del plan de desarrollo económico, social y de obras públicas, el cual se ejecuta con presupuesto propio, por lo cual su grado de autonomía en las decisiones de inversión es bastante alto. Otras de las atribuciones relevantes en el ámbito de la competitividad y el desarrollo económico es el manejo tributario de la alcaldía mayor y la posibilidad de crear, suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y la participación del Distrito en otras entidades de carácter asociativo.

También, esta alcaldía cuenta con las atribuciones correspondientes a la dictación de normas y fiscalización de la industria inmobiliaria, así como cuenta con la posibilidad de emitir deuda y autorizar cupos de endeudamiento para sus entidades descentralizadas, lo cual le otorga posibilidades de obtener el financiamiento para emprender grandes proyectos urbanos y no depender del traspaso de fondos desde el gobierno central.

En materias ligadas al transporte e infraestructura, la Alcaldía Mayor cuenta con las atribuciones necesarias para diseñar y ejecutar un sistema de transporte público, celebrando los contratos de concesión necesarios y creando empresas públicas o mixtas como en el caso del Transmilenio y el controvertido proyecto de metro a través de la Empresa de Transporte Férreo Metropolitano. Además, esta institución pública también cuenta con la atribución de dictar normas sobre tránsito y transporte, con las cuales se han generado iniciativas como

«pico y placa» que restringe la circulación de los automóviles en ciertos horarios con el fin de disminuir la congestión del tráfico. Es importante señalar que la autoridad metropolitana desarrolla la función de diseño y construcción de infraestructura y obras públicas urbanas, mediante el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), un establecimiento público descentralizado, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, vía el Plan Operativo Anual de Inversión que contempla para el 2010 una inversión equivalente a más de 460 millones de dólares (INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, 2010).

En términos de ordenamiento territorial, la Alcaldía mayor tiene como instrumento de planificación el Plan General de Ordenamiento Físico del Territorio (POT), el cual incluye entre otras materias, la reglamentación de los usos del suelo y el desarrollo físico en las áreas urbanas y rurales. Con este objetivo dicta las normas necesarias para los procesos de urbanización y parcelación, la construcción de vías y el equipamiento urbano. En esta área la alcaldía también tiene la atribución de regular la preservación y defensa del patrimonio cultural. Otra de las atribuciones importantes en esta materia y que de alguna manera demuestra el control sobre el territorio y sus autoridades locales, tiene que ver con la capacidad de dividir el territorio del Distrito en localidades, asignarles autoridades y competencias y asegurar su funcionamiento y recursos.

En materias relacionadas con el desarrollo social, las atribuciones son muy relevantes también. Las principales atribuciones se relacionan con la dirección, administración y prestación de los servicios de educación y salud pública, conforme a las atribuciones y com-

petencias otorgadas por el Decreto 60 de 1993. Estas temáticas fueron uno de los puntos centrales de la política de descentralización impulsada a partir de 1993. Otra de las funciones en materias sociales se relaciona con la recreación y el deporte, mediante las cuales la alcaldía puede constituir sociedades de economía mixta u otras entidades asociativas que tengan por objeto construir y administrar escenarios que brinden recreación masiva y faciliten la práctica de los deportes o establecimientos e instalaciones complementarios de los anteriores.

Finalmente, en materia de medio ambiente, la administración metropolitana puede dictar las normas necesarias para garantizar el patrimonio natural y ecológico del distrito. En particular en cuanto a los desechos, la alcaldía mayor cuenta con la facultad de constituir sociedades de economía mixta que fueren necesarias para asegurar la eficiente recolección, manejo, reciclaje y disposición final de las basuras y el barrido de calles y demás bienes de uso público.

El caso de Santiago de Chile es distinto al anterior. Según los modelos revisados en la literatura, a pesar de tener un gobierno regional, las atribuciones de este organismo público son débiles en la medida en que es la representación del Presidente y sus ministerios en la región, por lo cual su autonomía queda supeditada a los objetivos de la política nacional. Más bien esta institucionalidad puede ser caracterizada como un modelo descentralizado o intermunicipal, en donde los municipios ejercen autoridad en materias relacionadas al desarrollo urbano mediante sus atribuciones en áreas relacionadas a la ordenación de su territorio y algunos servicios públicos.

Desde el punto de vista del financiamiento de estas instituciones, el Gobierno Regional de Santiago se financia por transferencias directas desde el gobierno central a través de la Ley de Presupuestos de la Nación, ya que no posee ingresos propios ni posibilidad de endeudamiento. En el artículo 69 de la LOCGAR se detalla el patrimonio de estas instituciones que está constituido por los bienes muebles e inmuebles que le transfiera el Fisco; los bienes

muebles e inmuebles que adquiera legalmente a cualquier título y los frutos de tales bienes; las donaciones, herencias y legados que reciba, de fuentes internas o externas, de acuerdo a la legislación vigente, las cuales estarán exentas del trámite de insinuación; los ingresos que obtenga por los servicios que preste y por los permisos y concesiones que otorgue respecto de los bienes a que se refiere la letra e) del artículo 70; los ingresos que perciba en conformidad al inciso final del número 20° del artículo 19 de la Constitución Política de la República; los recursos que le correspondan en la distribución del FNDR¹; las obligaciones que contraiga en el desarrollo de sus actividades, en conformidad a la ley; los derechos y obligaciones que adquiera por su participación en las asociaciones a que se refiere el inciso quinto del artículo 104 de la Constitución Política de la República y los demás recursos que le correspondan en virtud de la ley.

En el caso de los Municipios, el artículo 13 detalla las formas de financiamiento de estas instituciones locales. Entre los más importantes se encuentran los bienes muebles e inmuebles; el aporte que les otorgue el gobierno regional; los ingresos provenientes de la participación en el FCM²; los derechos por los servicios prestados y los permisos; los ingresos por motivo de actividades o de los establecimientos de su dependencia; los ingresos que recauden de los tributos que la ley les permita aplicar y que tengan una clara identificación local, para ser destinados a obras de desarrollo comunal, como el impuesto territorial, los permisos de circulación, patentes comerciales y finalmente las multas e intereses establecidos a beneficio municipal.

En cuanto a las atribuciones, el gobierno regional en materia de competitividad y desarrollo económico son bastante acotadas. Entre las más importantes están: elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, las que deberán ajustarse a las políticas nacionales, resolver las inversiones de los recursos de distribución del fondo nacional de desarrollo regional, la promoción de la investigación científica y el fomento del turismo.

¹ Fondo Nacional de Desarrollo Regional, es el principal instrumento financiero con que cuenta el Gobierno Central para transferir recursos fiscales a cada región para la materialización de proyectos y obras de desarrollo e impacto regional, provincial y local. Su administración corresponde principalmente a la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) del Ministerio del Interior y a los Gobiernos Regionales. Fuente: www.subdere.gov.cl

² Fondo Común Municipal, constituye la principal fuente de financiamiento para los municipios chilenos. La propia Constitución Política chilena en su Artículo 122, lo define como un «mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país». Asimismo, la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, a través de su Artículo 14, le confiere la función de «garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento». Fuente: www.subdere.gov.cl

Respecto a la temática de transporte e infraestructura las únicas atribuciones tienen que ver con la construcción, reposición y conservación de las obras de pavimentación, la coordinación con las autoridades nacionales y comunales en los proyectos de dotación de infraestructura y equipamientos y el fomento al desarrollo de las localidades aisladas mediante la dotación de infraestructuras económica y social. En el ámbito del desarrollo y ordenación del territorio es donde el gobierno regional tiene las atribuciones más relevantes radicadas principalmente en la aprobación de los planes regionales de desarrollo urbano y los planes metropolitanos e inter comunales.

En términos sociales las atribuciones tampoco son tan decisoras, ya que más que nada tienen que ver con el establecimiento de las prioridades, la coordinación y el fomento a los programas e inversiones que vienen del ámbito nacional. Finalmente en términos de medio ambiente tiene el deber de fomentar y velar por la protección y conservación del medio ambiente, adoptando las medidas para tal objetivo.

En cuanto a los municipios poseen atribuciones exclusivas y compartidas. Específicamente, en relación a las atribuciones en el ámbito del desarrollo económico y competitividad no posee ninguna competencia exclusiva relevante; en el ámbito de las compartidas, los municipios tienen atribuciones en la esfera de la capacitación y promoción del empleo. En la temática relacionada con la infraestructura y transportes los municipios deben aplicar las disposiciones de transporte y tránsito público dentro de la comuna y posee atribuciones compartidas relacionadas con la urbanización y la vialidad local.

Desde el punto de vista del ordenamiento y desarrollo territorial, los municipios poseen como instrumentos la elaboración y aplicación de las normativas urbanas relacionadas a los usos del suelo, características de las construcciones, vialidad y áreas verdes; además de la aplicación de las normativas relacionadas con la urbanización del nivel nacional. En el ámbito social, es quizá donde los municipios presentan las atribuciones más relevantes (aunque compartidas con el nivel central) ya que están encargados de administrar la educación, aunque con restricciones importantes dependientes de los recursos del gobierno central y rigideces normativas. También de manera compartida poseen competencias sobre el sistema primario de atención de salud, asistencia social y jurídica, turismo y deporte y recreación. Otras atribuciones relativas al ámbito social tienen que ver con el apoyo a los planes y programas

relacionados con las viviendas sociales en conjunto con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Cabe destacar que en el área de la salud, educación, recreación y cultura los municipios pueden crear y financiar corporaciones para el desarrollo de tales objetivos.

Finalmente respecto al medio ambiente, los municipios poseen atribuciones relacionadas con el aseo y el ornato de la comuna, que es una de las pocas áreas en las cuales los municipios han ejercido la posibilidad de asociación que les otorga la ley en el artículo 137. Al respecto, la Empresa Metropolitana de Residuos Sólidos (EMERES), fue creada en 1986 tras la crisis sanitaria del vertedero Lo Errázuriz y en la actualidad está formada por la asociación de 21 municipios de la zona sur de la Región Metropolitana. En un principio a la formación de esta empresa concurren sólo 14 Municipalidades: Santiago; Ñuñoa; San Miguel; La Cisterna; Providencia; Maipú; La Granja; La Reina; La Florida; San Ramón; La Pintana; Macul; Peñalolén; y Estación Central. Posteriormente, se incorporó como socia, la Municipalidad de San Joaquín. En tanto, las Municipalidades de El Bosque, Recoleta, Cerrillos, Independencia, Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo, formadas en el año 1991, utilizan también los servicios de la empresa.

Como conclusión al estudio de ambos casos podemos observar que ambas ciudades poseen modelos de administración y gestión totalmente opuestos, los cuales pueden clasificarse claramente en los polos de los modelos descritos en la literatura revisada en este trabajo.

4. Distinta institucionalidad metropolitana ¿diferentes ciudades?

4.1. Competitividad, reestructuración productiva y precarización laboral

Como consecuencia de los avances en la aplicación de políticas de liberalización económica y los esfuerzos locales de *city marketing* (más aplicado al caso de Bogotá), Chile y Colombia han logrado posicionar a sus principales ciudades en el mapa para los negocios dentro de la región latinoamericana. Así por lo menos lo demuestran los datos emanados de diversos rankings, especialmente del ranking de mejores ciudades para hacer negocios de la Revista América Economía. En este informe anual, Bogotá pasó del lugar trece en 2001 al seis en el

FIG. 2/ Evolución de la composición del PIB por ramas de la actividad económica en Bogotá DC y Región Metropolitana entre 1990 y 2005

Ramas de la actividad económica	Bogotá DC			Región metropolitana de Santiago		
	1990	2000	2005	1990	2000	2005
Actividades Primarias (Agricultura, Caza y Silvicultura, Pesca y Minería)	0,3	0,4	0,9	2,3	2	2
Manufactura	22,8	16,2	16,8	19,6	17,9	16,1
Construcción	9,3	4,8	6,1	6,9	5,8	6,6
Comercio, Restaurantes y Hoteles	11,9	12,8	14,3	11,7	13,7	14,1
Electricidad y Agua	3,7	3,4	3,2	1,8	1,8	1,6
Transporte y Comunicaciones	9,1	9,8	9,8	6,5	9,5	10,7
Servicios financieros y empresariales, propiedad de la vivienda, personales y administración pública	43	52,5	48,9	51,2	49,2	48,8

Fuente: Elaboración propia a partir de DANE y MIDEPLAN, diversos años.

2009, mientras que en el ranking de 2010 se ha posicionado en el lugar ocho. Por otro lado, Santiago fruto de un proceso de reformas económicas iniciado de manera mucho más temprana, desde la primera edición del ranking en el 2001 comenzó a tener un lugar importante en el contexto latinoamericano, pasando del cuarto lugar al segundo desde el 2009.

Este proceso de crecimiento económico y apertura de estas ciudades a la inversión privada nacional e internacional ha tenido consecuencias en la estructura productiva metropolitana, generando transformaciones las cuales se pueden observar en la FIG. 2.

Lo primero que se observa al realizar una mirada comparativa a los datos, es la tendencia a la convergencia en la estructura productiva de ambas ciudades que se comprueba con la similitud de la composición final del PIB; con una representación mínima del sector primario; una pérdida de relevancia de la manufactura y un crecimiento del sector servicios, especialmente comercio, restaurantes y hoteles. La única tendencia en la cual difieren es en los servicios financieros y empresariales, propiedad de la vivienda, personales y administración pública, que en el caso de Bogotá DC aumenta y en el caso de Santiago disminuye levemente, aunque el resultado final es converger totalmente en el 2005. Otras tendencias económicas destacables de ambas ciudades es el proceso de concentración económico respecto al país, el cual en el caso de Santiago ha crecido desde 43,3 % a 47% del PIB país en el 2005. Mientras que en el caso de Bogotá se ha mantenido relativamente estable desde 1990 a la fecha en torno a un 22%.

Otro aspecto muy relevante en cuanto a las transformaciones de las ciudades que se insertan en los circuitos globales tiene que ver con los mercados del trabajo urbanos y el deterioro de las condiciones para los trabajadores. Al analizar la situación del empleo en las dos ciudades, estas no escapa a las tendencias explicadas por WELLER (2011) para el caso de Latinoamérica respecto a mayores grados de exclusión del empleo después de las reformas de flexibilización introducidas por la mayor parte de los países, así como la mayor exposición a los shocks externos producto de la apertura económica. Respecto a los hallazgos en el análisis de las tendencias en los mercados del trabajo de ambas ciudades es posible plantear varias tendencias comunes.

En primer lugar, respecto a los niveles de participación en el mercado laboral, ambas ciudades presentan niveles bajos en hombres y mujeres, si se les compara por ejemplo a los países de la OCDE (los cuales son aproximadamente 80% en hombres y más de 60% en mujeres)³. Tanto Santiago como Bogotá presentan valores similares en torno al 70% en el caso de los hombres y en torno al 50% en el caso de las mujeres. En general las tendencias de absorción del mercado laboral de ambas ciudades respecto al crecimiento económico reflejan una disminución de la elasticidad, ya que a pesar de enfrentar un ciclo absolutamente favorable, sobre todo en la última década en Colombia y en los noventa en Chile, esto no ha tenido un impacto importante en la participación laboral. De he-

³ Portal Estadístico OECD.

cho, en ambas ciudades entre 1990 y 2009 la participación de los hombres ha caído en un 5,4% en la capital colombiana y en un 0,8% para el caso de Santiago.

Adicionalmente, cabe consignar que la información proveniente de las encuestas de empleo muestran que en ambas ciudades se presentan niveles de segmentación crecientes del mercado laboral, si se analiza su participación por edades e ingresos, situación preocupante debido a que en una economía competitiva, el trabajo se vuelve fundamental para transferir los beneficios económicos hacia las personas. Para ejemplificar, en Santiago los datos de las encuestas de hogares⁴ muestran que mientras los grupos etáreos de 45 a 54 años tienen niveles de participación superiores al 75%, los jóvenes entre 15 y 19 años no superan el 21%. Además entre 1987 y 2009 mientras la tasa de participación de los trabajadores entre 55 y 64 años crecía un 14%, la de los jóvenes entre 20 y 24 disminuía un 1,7%. Mientras que para el caso de Bogotá, si bien se presenta un nivel de participación mayor en los jóvenes de todas maneras existen importantes diferencias, ya los jóvenes entre 15 y 19 años tienen un 30% menos de participación que los grupos de 30 a 39 años.

Respecto a la segunda de las exclusiones, la del empleo, según lo que plantea WELLER (2011), se observan importantes diferencias en el acceso al trabajo cuando el análisis se realiza por ingresos, edades, ocupaciones o niveles educativos. Los datos muestran que están aumentando las barreras de acceso al empleo para los más jóvenes, ya que las tasas de desempleo aumentan de manera mucho más amplia en estas cohortes de edades. Los datos para el caso de Santiago también muestran que los deciles más pobres se enfrentan a tasas de desempleo cada vez más importantes: 30,1% en 1987 y 35,9% en el 2009, lo cual refleja las dificultades de estos segmentos sociales para encontrar empleo y el surgimiento de nuevas barreras de entrada al mercado laboral, lo cual se transforma en nuevas formas de exclusión social. En el caso de Bogotá se observa el mismo fenómeno, si se cruzan las tasas de desempleo por edades o por niveles de ingreso. En el caso de los grupos más jóvenes la tasa de desempleo era de 25,9% en 1991, la cual aumentó a 42% en el 2007.

Quizá el aspecto más importante y preocupante de los analizados en este apartado, es la relación con la tendencia al aumento del empleo precario o la cuarta exclusión en la expresión de WELLER (2011). Las tendencias encontradas en ambas ciudades apuntan en esta dirección, el aumento del empleo de mala calidad que se manifiesta en la disminución de los empleos con contrato, el aumento en la movilidad y consecuente disminución de la duración del empleo y el aumento en la informalidad. Por ejemplo, en el caso de Santiago el porcentaje de asalariados sin contrato en el decil más pobre pasó de 24,7 en 1990 a 32,4 en el 2009, mientras que en el decil más rico pasó de 8,3 a 12,5% entre los mismos años. Es decir la desprotección aumenta en todos los niveles de ingreso, sin embargo la de los más pobres triplica la de los más ricos. En el caso de Bogotá, estas tendencias también son comunes y a la desprotección laboral se suma la escasa duración del empleo. Por ejemplo en el caso de los jóvenes la duración media del empleo en 2005 era de 39 semanas, lo cual disminuyó a 19 en el 2007. En general un 28,7% de los asalariados dura un año en el trabajo. El aumento en la informalidad es otra de las características del mercado del trabajo de Bogotá. Si bien es un fenómeno característico de la economía colombiana, después de las reformas ha aumentado aún más, pasando de 50% en 1992 a casi 53% en el 2005.

Esta situación es preocupante en la medida en que la informalidad se caracteriza por la desprotección no solo en materia laboral, sino también en materia de salud y seguridad social, lo cual sumado a la retirada del Estado crea un panorama complejo sobre todo para los sectores que se ven más afectados por esta tendencia.

De este análisis del mercado del trabajo, se pueden concluir tres aspectos principalmente. En primer lugar, que el crecimiento económico generado en las tres ciudades no necesariamente ha contribuido en aumentar las tasas de participación laboral, las cuales se mantienen bajas sobre todo en los jóvenes y en los sectores de menores ingresos. En segundo lugar, que se están produciendo importantes segmentaciones en el acceso al empleo que se manifiesta en tasas de desempleo muy altas sobre todo en las jóvenes y sectores de menores ingresos. Y, en tercer lugar, que está aumentando crecientemente el empleo desprotegido o de baja calidad que se manifiesta en la desprotección vía contratos, en la alta rotación laboral y en el aumento de la informalidad, la cual ya era muy relevante en Bogotá en décadas pasadas.

⁴ Encuesta de Caracterización Socio Económica Nacional (CASEN) elaborada por el Ministerio de Desarrollo Social.

4.2. Metropolización expandida

Teniendo como punto de inicio de este trabajo la hipótesis planteada por DE MATTOS (2007), quien sugiere que más allá de la permanencia de la identidad específica de cada una de las ciudades latinoamericanas, existen tendencias genéricas que están afectando a las ciudades, conforme a las transformaciones inherentes a la fase de modernización capitalista asumidas por sus respectivos países. Estas tendencias se están manifestando en todas las ciudades que se han involucrado estructuralmente en la nueva dinámica económica global, obviamente con manifestaciones y alcances diferentes según las particularidades y el nivel de desarrollo de los países respectivos. Sin embargo, más allá de estas condicionantes, existe una amplia literatura que ha descrito las transformaciones de cada una de las ciudades latinoamericanas, en especial de los casos analizados en este trabajo⁵.

En el caso de Bogotá a partir de los noventa, como señala Cuervo:

«se dieron las condiciones básicas para que la globalización tuviera un impacto notable sobre la organización socio espacial de la ciudad. Primero, afectó y aceleró el cambio en las reglas del juego económico, es decir, tuvo un impacto más estructural que meramente coyuntural. Segundo, su duración e intensidad fueron suficientes para traducirse en modificaciones sobre el espacio construido. Así, es esperable no solamente que los cambios económicos hayan tenido impacto espacial, sino que además este impacto haya tendido a introducir algunas modificaciones sobre la estructura socio espacial de la ciudad» CUERVO (1999:35).

Entre los cambios más importantes, advierte el mismo Cuervo, está el crecimiento del contorno regional y en especial de los municipios de la Sabana, (que están fuera de la jurisdicción de la Alcaldía Mayor de Bogotá). En la FIG. 3 se confirma tal observación, ya que entre 1993 y 2005 tales municipios clasificados desde el punto de vista funcional de la metrópolis como el «disperso», en conjunto crecen en más de 50%, mientras que el centro histórico mantiene un crecimiento

bajo. Cabe señalar que para el caso de la capital colombiana se tuvo que tomar parte de los municipios de Cundinamarca, que se encuentran fuera de la jurisdicción de Bogotá DC, para dimensionar el fenómeno de la metropolización expandida en su real escala.

La evolución de Santiago es coincidente con la tendencia en el crecimiento mayoritariamente periférico. La tendencia a la metropolización fue advertida hace tiempo. DE MATTOS (1999), planteaba hace más de diez años que parecía

«importante destacar ciertos rasgos que si bien no pueden considerarse como estrictamente novedosos, pues algunos de ellos ya habían comenzado a manifestarse en el período precedente, su intensificación y generalización es lo que podría considerarse como lo nuevo de la actual fase de metropolización».

Entre los que destacó el autor se encontraban la acentuación incontrolable de la tendencia a la suburbanización, con la formación de un periurbano difuso, de baja densidad, que prolonga la metrópoli en todas las direcciones en que ello es posible; y la afirmación de una estructura metropolitana polarizada y segregada, donde la estratificación social tiene una perfecta lectura territorial.

Así, la metropolización expandida se ha tornado un fenómeno característico de la ciudad actual y las cifras de crecimiento demográfico de la FIG. 3 lo demuestran. En ambas ciudades el aporte del suburbio y los municipios o localidades situadas fuera de la mancha urbana contigua son las que más aportan al crecimiento urbano. En el caso de Santiago, el último censo también detectó un crecimiento importante en el centro histórico después de varias décadas de pérdida de población.

Más allá de las particularidades, es posible observar que ambas ciudades se encuentran enfrentando procesos de transformación relevantes en su estructura urbana, en donde la metropolización emerge como un fenómeno que complejiza la gestión de las ciudades sobre todo en aspectos como el transporte, la planificación urbana y el medio ambiente.

⁵ Por ejemplo para el caso de Bogotá, para más detalles se pueden revisar los trabajos de CUERVO (1999, 2003), ALFONSO (2010), MERTINS (2004), entre otros. Y, en el caso de Santiago también existe abundante investigación, para

lo cual se recomienda revisar los trabajos de DE MATTOS (1999, 2002, 2010), SABATINI & ARENAS (2000), RODRÍGUEZ & WINCHESTER, (2001); DUCCI (2000); HIDALGO (2004), ORELLANA & FUENTES (2008), entre otros.

FIG. 3/ Aporte al crecimiento demográfico de las ciudades de cada sector de la ciudad según su estructura urbana entre los dos últimos censos de los respectivos países (%)

Área Metropolitana	Centro histórico	Pericentro	Suburbio	Disperso
Bogotá Metropolitana ⁶ entre 1993 y 2005	0,5	21,5	61,7	16
Santiago Metropolitano ⁷ entre 2002 y 2012	15,2	-4,2	61,2	27,8

Fuente: Elaboración propia a partir de información del DANE e INE respectivamente entre los años 1993 y 2005 para Colombia y 2002 y 2012 para Chile (datos preliminares para el 2012).

4.3. Pobreza y desigualdades sociales

Otro de los debates interesantes en la literatura internacional ha sido sobre los efectos de la liberalización económica, competitividad y globalización en la pobreza y desigualdades sociales urbanas (SASSEN, 1999, 2007; MOLLENKOPF & CASTELLS, 1991; HAMNETT, 1994; entre otros).

Para el caso de las ciudades en estudio, (ver FIG. 4) en cuanto a la evolución de la pobreza e indigencia se observa la disminución en forma sostenida en ambas capitales, siendo los índices más altos los de la capital colombiana. A pesar de esta tendencia general, al interior

de las ciudades existen períodos quinquenales en los cuales en algunos casos la pobreza aumenta. Estos serían por ejemplo en la primera década de aplicación del modelo neoliberal en Bogotá y en Santiago entre 2005 y 2010.

A pesar de este aparente éxito en la lucha contra la pobreza, las desigualdades sociales han persistido, en contraposición a los períodos de alto crecimiento económico experimentados por estos países en años recientes. Tal situación se puede observar en la FIG. 5 que muestra en primer lugar, los altos niveles de desigualdad presentes en ambas ciudades y su evolución entre 1990 y 2010. Esto demuestra que a pesar de que este aumento en la marea

FIG. 4/ Evolución de la pobreza (%)

Área Metropolitana	Condición	1990	1995	2000	2005	2010
Bogotá DC	Pobreza no indigente	37,4	40,0	41,4	27,0	—
	indigencia	7,7	7,6	11,7	4,2	—
Región Metropolitana	Pobreza no indigente	23,4	12,1	11	8,2	8,8
	indigencia	9,6	2,6	4,1	2,4	2,7

Fuente: Para Bogotá DNP - MERPD. Metodología de medición y magnitud de la pobreza. Para Santiago Encuesta CASEN Mideplan. En este último caso los años exactos son 1990, 1996, 2000, 2006 y 2009.

FIG. 5/ Evolución del índice de GINI

Área Metropolitana	1990	1995	2000	2005	2010
Bogotá DC	0,51	0,51	0,56	0,53	0,59
Región Metropolitana	0,54	0,55	0,57	0,53	0,55

Fuente: DANE y cálculos del Centro de Investigaciones para el Desarrollo -CID a partir de encuestas de Hogares del DANE. Para Santiago Encuesta CASEN Mideplan. En este último caso los años exactos son 1990, 1996, 2000, 2006 y 2009.

⁶ Centro histórico: La Candelaria, Santa Fé. Peri centro: Antonio Nariño, Barrios Unidos, Chapinero, Engativa, Fontibón, Los Mártires, Puente Aranda, Rafael Uribe, San Cristóbal, Teusaquillo. Suburbano: Bosa, Ciudad Bolívar, Kennedy, Suba, Tunjuelito, Usaquén, Usme. Disperso: Chía, Cota, Soacha, Facatativá, Zipaquirá, Mosquera, Madrid, Funza, Cajicá, Sibate, Tocancipá, La Calera, Sopó, Tabio, Tenjo, Gachancipá, y Bojacá.

⁷ Centro histórico: Santiago. Peri centro: Ñuñoa, Providencia, San Miguel, Renca, Independencia, Cerrillos, Recoleta, Macul, San Joaquín, Quinta Normal, La Cisterna, Estación Central, Conchalí, San Ramón, Lo Prado, La Granja, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo, Cerro Navia. Suburbano: Puente Alto, Quilicura, Maipú, Las Condes, Pudahuel, San Bernardo, Lo Bamechea, Peñalolén, Huechuraba, Vitacura, La Florida, La Reina, La Pintana. Disperso: Lampa, Colina, Peñaflo, Paine, Buin, Padre Hurtado, Isla de Maipo, El Monte, Talagante, Calera de Tango, Pirque, Curacaví, San José de Maipo.

ha servido para levantar todos los barcos (disminución de la pobreza), ha alzado mucho más a los yates que a los botes (persistencia de la desigualdad), parafraseando la clásica metáfora neoliberal.

Estas desigualdades sociales se manifiestan espacialmente en fuertes contrastes a nivel metropolitano con comunas que concentran los niveles altos de la pirámide social, mientras otras comunas son socialmente homogéneas en pobreza⁸. Respecto a las formas de agrupamiento de los distintos grupos sociales, existen algunas similitudes y también diferencias. Ambas ciudades presentan un marcado sector en donde se concentran los grupos altos de la pirámide social. En Bogotá es del centro histórico al norte y en Santiago del centro histórico hacia el oriente. Sin embargo a pesar de esta similitud, la estructura social de este sector tradicional de altos ingresos es diferente en las ciudades.

En el caso de Bogotá y Santiago existe una diversidad social, ya que otros grupos de una clase social más baja también tienen presencia ahí. Por el contrario la localización de los sectores más bajos de la pirámide social queda relegada mayoritariamente a las zonas más periféricas de la ciudad, en Santiago en el poniente y sur de la ciudad formando una especie de media luna y en Bogotá principalmente en el sector sur de la ciudad.

Una muestra de las desigualdades entre las comunas o localidades en Bogotá DC se puede observar en la FIG. 6, donde se comparan la composición de cada unidad administrativa local en cuanto a la proporción de pobreza existente y la proporción de población con educación universitaria completa. En ambos casos se observa una fuerte correlación negativa entre ambas variables, es decir a mayor cantidad de pobreza, menor proporción de población con estudios universitarios. En el caso de Bogotá en un extremo podemos observar localidades como Teusaquillo, Usaquén o Chapinero con niveles de pobreza muy bajos respecto al promedio metropolitano (menores al 15%) y niveles de población con estudios universitarios superiores al 30%. En contraste se observan otras localidades con niveles de pobreza superiores a 50% como Ciudad Bolívar o Usme y con niveles muy bajos de población con estudios universitarios, menores al 1,5%.

⁸ En el trabajo de ORELLANA & FUENTES (2008), se da cuenta de una cierta geometría espacial que se repite sobre diferentes variables que miden la desigualdad intra metropolitana en Santiago.

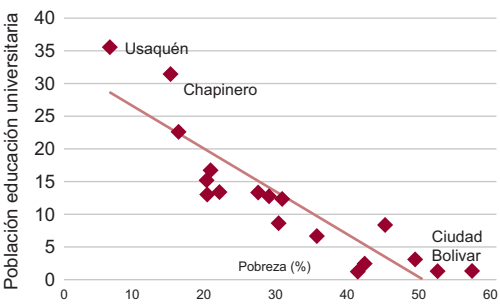


FIG. 6/ Relación y composición de las localidades de Bogotá DC entre pobreza y población con educación universitaria completa

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Encuesta de Calidad de Vida, 2007.

La misma situación se observa para el caso del áreas metropolitana de Santiago como se observa en el FIG. 7, donde se corrobora una estructura socio espacial muy similar al caso anterior, con comunas con un alto nivel de población con estudios universitarios y niveles de pobreza muy bajos como Las Condes y Vitacura y otras comunas con la relación inversa como los casos de San Bernardo o Lo Espejo.

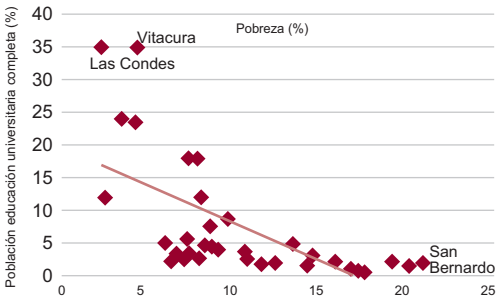


FIG. 7/ Relación y composición de las comunas del área metropolitana de Santiago entre pobreza y población con educación universitaria completa

Fuente: Elaboración propia en base a información de Encuesta CASEN para Santiago, 2006.

Esta desigual distribución de la población en el territorio, para el caso de Santiago presenta una inversión local que difiere de manera relevante entre comunas, ya que mientras la inversión promedio para el año 2005 estaba en torno a los US\$ 140 *per cápita*⁹, comunas como Vitacura, Las Condes y Providencia que lide-

⁹ Sistema Nacional de Información Municipal de la SUBDERE, www.subdere.gov.cl

ran en materia de calidad de vida todos los ranking a nivel metropolitano y nacional hasta ahora, invertían entre 400 y 500% más sobre el promedio, mientras que otras comunas como La Pintana, El Bosque y Cerro Navia que viven la realidad inversa, sólo invertían un tercio de ese promedio (ORELLANA, 2007).

Distinto es el caso de Bogotá en donde no se observan estas diferencias de inversión local tan importantes, ya que según datos de SIS-BEN¹⁰ la inversión local del año 2004 estaba en torno a los US\$ 235, las localidades que más invierten están un 50% por sobre este promedio y las que menos invierten llegan a un 80% de este valor promedio. A pesar de estas diferencias en cuanto a la inversión local entre un modelo de administración y otro, las tendencias estructurales en materia de desigualdad intra metropolitana, parecen ser más fuertes que las políticas de focalización de recursos que pueda realizar las entidades públicas en cualquiera de sus formas.

En resumen, el análisis comparado de la realidad de Bogotá y Santiago en consideración a las diferencias existente en su configuración política-administrativa que cada Estado tiene para abordar la gobernabilidad, planificación y gestión del territorio, entrega evidencia significativa en términos que la institucionalidad tiene escasa incidencia en la configuración socio-territorial de la metrópolis, siendo la globalización y las fuerzas del mercado factores más determinantes en el resultado y la evolución que hasta ahora están teniendo ambas ciudades. De esta forma, se puede afirmar que existe evidencia sustantiva que valida la hipótesis de trabajo planteada en esta investigación, es decir, las áreas metropolitanas de Bogotá y Santiago bajo modelos de gobierno metropolitano divergentes se muestran resultados socio-territoriales convergentes.

5. Reflexiones finales

Las últimas décadas han estado marcadas por una tendencia a la metropolización en América Latina con consecuencias significativas en la calidad de vida de su población urbana. Por un lado, han sido positivas por una modernización de sus infraestructuras, conectividad con la economía global y crecimiento de su ingreso per cápita. Sin embargo, por otro lado, también con efectos negativos fundamentalmente por

un distanciamiento mayor entre el estándar de calidad de vida de la población de mayores ingresos (minoría) y la población de menores ingresos (mayoría). Lo anterior, básicamente queda reflejado a través de una serie de informes elaborados por diversos organismos internacionales¹¹ que muestran un deterioro en las condiciones de estabilidad en el mercado del trabajo, empeoramiento en la distribución del ingreso, mayor consumo de suelo y pérdida de patrimonio ambiental, segregación y fragmentación socioespacial, entre otras externalidades negativas, consecuencias en gran medida del proceso de globalización y metropolización, particularmente en la región más urbana del mundo.

Esta investigación que analiza y compara el proceso de desarrollo económico y social ocurrido en las dos últimas décadas en dos de las principales capitales de América Latina, las áreas metropolitanas de Bogotá y Santiago, tiene el mérito de hacerlo en consideración a que en ambos países se optó en el período de análisis, por un modelo de desarrollo económico similar, pero en donde sus metrópolis se gobiernan, planifican y gestionan bajo un modelo institucional diametralmente opuesto. De este modo, se puede afirmar que los resultados obtenidos permiten extrapolar algunos juicios importantes sobre la situación de otras áreas metropolitanas de América Latina, ya que los modelos de gobierno que subyacen a cada realidad metropolitana se aproximan en muchos aspectos a estos modelos de gobernabilidad planteados.

Los resultados obtenidos dan cuenta de la trascendencia que ha tenido los procesos de liberalización económica fomentados por organismos multinacionales y los propios gobiernos nacionales en el desarrollo y configuración de las áreas metropolitana. Esto no solo para consagrarlos como nodos articuladores de la economía nacional con la global, sino que como el receptáculo de cambios significativos de las dinámicas económicas, sociales y ambientales. Para bien o para mal, urge la necesidad tener un modelo de gobernabilidad metropolitano que combine adecuadamente un desarrollo económico competitivo, con cohesión social y ambientalmente sustentable del territorio, lo que conforme a los resultados obtenidos parece ser que en la actualidad ambos modelos analizados no tienen incidencia alguna, ya que la gestión urbana

¹⁰ Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, Departamento Nacional de Planeación, Colombia, <http://www.sisben.gov.co/>

¹¹ BID, Banco Mundial, PNUD, entre otros.

poco puede hacer frente a estas tendencias estructurales producto del impulso de iniciativas de orden nacional.

En el caso de Santiago, se reconoce que desde hace tiempo ha estado en el campo académico la discusión sobre las posibles ventajas de una especie de Alcaldía Mayor a la usanza de las metrópolis colombianas. Sin embargo, si bien en el último ha permeado el interés en la agenda pública donde algunos parlamentarios han hecho presente la necesidad de reformular la institucionalidad territorial para darle gobierno a nuestras ciudades metropolitanas, empezando por Santiago, lo cierto que aún

constituye sólo una declaración de voluntades y lejos de ser un tema de interés con respaldo político importante, tanto en las estructuras formales como informales de la sociedad chilena.

Frente a ello, más que en el modelo institucional, la fórmula se encuentra en la capacidad y consideración territorial que tenga la o las entidades de gobierno (independiente de forma de elegir sus autoridades) para gobernar, planificar y gestionar sus políticas públicas y direccionar adecuadamente al resto de los agentes privados y de la sociedad civil. Al menos para los casos de Bogotá y Santiago, así se demuestra.

6. Bibliografía citada

- ALFONSO, O. (2010): Profundización de las relaciones de metropolización de Bogotá con la Sabana. In S. JARAMILLO, *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades*: 366. Olacchi, Quito.
- BORJA, J. & M. CASTELLS (1997): *Local y Global: La gestión de las ciudades en la era de la información*. Santillana, Madrid.
- BOURNE, L. (1999): «Modelos alternativos para el manejo de las Regiones Metropolitanas: El desafío para las ciudades norteamericanas». *Foro Internacional sobre Metropolización*, La Paz.
- CLARKE, S. & G. GAILE (1997): *The work of cities*. University of Minnesota Press.
- CUERVO, L. M. (1999): «Expansión metropolitana y globalización en Bogotá». V *Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*: 59. Toluca.
- DE MATTOS, C. (1999): «Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo». *EURE*: (25)76. Disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?Icve=19607602>> ISSN 0250-7161
- (2007): «Modernización capitalista y revolución urbana en América Latina: cinco tendencias genéricas». Ponencia presentada en el *Seminario Internacional «La globalización neoliberal y la planeación urbano-regional: perspectivas en América Latina*, 23-24 agosto de 2007: 1-31. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.
- DUCCI, M. E. (1998): «Santiago, ¿una mancha de aceite sin fin?», *EURE*, 24(72). Disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?Icve=19607205>> ISSN 0250-7161
- FIGUEROA, O. & A. ORELLANA (2007): Transantiago: gobernabilidad e institucionalidad. *EURE*, 23(100): 165-171.
- FUENTES, L. (2012): *Ciudades y sociedades urbanas en transformación. Competitividad, reestructuración y cohesión social en Bogotá, Lima y Santiago*. Tesis para optar al grado de Doctor. Programa de Doctorado en Arquitectura y Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- HAMNETT, C. (1994): «Social polarisation in global cities: theory and evidence». *Urban Studies*, 401-424.
- HARDING, A. (2005): «Gobierno y cambios socioeconómicos en las ciudades. En N. BUCK & I. GORDON & A. HARDING, & I. TUROK, *Ciudades en transformación. Reconsideración de la competitividad, cohesión y gobernabilidad urbana*. Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial. Comunidad de Madrid.
- HARVEY, D. (1989): «From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in the urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*», 71 B (1): 3-17.
- HIDALGO, R. (2004): «De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile». *EURE*, 30(91): 29-52.
- JESSOP, B. (1994): «The transition to post-fordism and the schumpeterian workfare state». In B. LOADER, & R. BURROWS, *Toward a Post-Fordism Welfare State?*: 13-38. Routledge, London.
- JONES, V. (1942): *Metropolitan Government*, The University of Chicago press, 364 p.
- JOUBE, B. (2005): *Cuestiones sobre gobernanza urbana*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals.
- LEFEVRE, C. (1999): «Establecimiento de Gobiernos Metropolitanos en Europa: 1960-2000. Desde la legitimación funcional a la política». *Ponencia dictada en el Foro Internacional sobre metropolización* Santa Cruz, Bolivia.
- MERTINS, G. (2004): Transformaciones recientes en las metrópolis latinoamericanas y repercusiones espaciales. *Perspectiva geográfica*, 10: 109-126.
- MOLLENKOPF, J. & M. CASTELLS (1991): *Dual city: restructuring New York*. Russell Sage Foundation New York.
- MULLER, B. (2004): *Gobernabilidad metropolitana y cooperación público - privada*. CEPAL, Santiago.
- ORELLANA, A. (2009): «La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios». *EURE*, 25(104): 101-120, abril.
- & L. FUENTES (2007): «El Arco el Cono y el Clúster: geometrías espaciales para la gobernabilidad metropolitana y local de Santiago». En G. YÁÑEZ, & A. ORELLANA & O. FIGUEROA & F. Arenas, *Ciudad, Poder y Gobernanza*. Santiago de Chile: Colección Rideal, Eure Libros y Geolibros.

- REPÚBLICA DE CHILE (1980): *Constitución Política de Chile*. Santiago.
- (1993): *Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional*. Santiago.
- (2002): *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades*. Santiago.
- (2009): *Ley General de Urbanismo y Construcciones*. Santiago.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. (1991): *Constitución Política de Colombia*. Bogotá.
- (1993): *Decreto 1421*. Bogotá.
- (1993): *Ley 60*. Bogotá.
- (1997): *Ley 388 Ley de Ordenamiento Territorial*. Bogotá.
- RODRÍGUEZ, A. & E. OVIEDO (2001): *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. CEPAL. Serie medio ambiente y desarrollo. Santiago de Chile.
- RODRÍGUEZ, A. & L. WINCHESTER (1999): La fragilidad y potencialidad de lo público. *Ambiente y Desarrollo*, 15(3): 38-43.
- RODRÍGUEZ, A. & F. MOULAERT & E. SWYNGEDOUW (2001): «Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa». *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 129: 409-424.
- SASSEN, S. (1999): *La ciudad global*. Nueva York, Londres, Tokio. Eudeba. Buenos Aires.
- (2007): «El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza». *EURE*, 23 (100): 9-34.
- WELLER, J. (2011): «Panorama de las condiciones de trabajo en América Latina». *Nueva Sociedad*, 232: 32-49.

La recurrencia de las ideas en el estudio de la planificación urbana en Brasil

Clovis ULTRAMARI (1) & Rodrigo José FIRMINO (2)
& Séfora F. P. SILVA (3)

(1) Profesor investigador del programa de posgrado en Gestión Urbana & (2) Profesor investigador del programa de posgrado en Gestión Urbana & (3) Maestra en Gestión Urbana. PUCPR

RESUMEN: A partir de ejercicios bibliométricos, el documento presenta un análisis de la producción científica brasileña e internacional frente a los fenómenos que caracterizan la ciudad contemporánea y sus formas de gestión. Aquí se discute la recurrencia de ciertos temas en la investigación de la academia brasileña y la relación entre este pensamiento científico y la práctica de la gestión urbana de las instancias de gobierno. En este artículo se discuten, por un lado, los intereses de la academia, su enfoque, su singularidad y su recurrencia temática; por otro, la apropiación de esas prioridades urbanas por los diferentes niveles de gestión gubernamental. El marco temporal del análisis comienza en los años 1990 y termina hacia finales de la década. La fuente de información principal es la base de datos de tesis y disertaciones de la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES), que actualmente reúne casi la totalidad de los resultados de investigación de postgrado en Brasil. El artículo aporta un debate académico sobre el fenómeno urbano contemporáneo en Brasil y trata de provocar la investigación en torno a las razones que explican las opciones temáticas de los investigadores y sus prioridades, según las principales áreas de la ciencia, sus contemporaneidades y sus anacronismos. El artículo centra la discusión en la ciudad brasileña, pero puede ser llevado a un debate más amplio: el de la relación entre la producción académica y su apropiación por parte de los usuarios finales. Las principales conclusiones se refieren a la reducida contemporaneidad de la investigación urbana, su baja adhesión con la práctica de la gestión urbana y la discusión necesaria sobre las prioridades de los organismos de financiación científica.

DESCRIPTORES: Planificación urbana. Bibliometría. Ciudad contemporánea. Brasil.

1. Introducción

Recientemente, parece haber una tendencia de estudios sobre la producción académica nacional y extranjera en diversas áreas de investigación; muchos de estos estu-

dios se lanzan a la difícil tarea de analizar la naturaleza de esa producción académica y su calidad. Tales iniciativas se realizan por la necesidad científica de observar, no solo a partir de las preocupaciones epistemológicas más estrictas, sino también a partir del interés de evaluar

Recibido: 07.05.2012; Revisado: 08.11.2012
e-mail: ultramari@yahoo.com; rodrigo.firmino@pucpr.br;
sfpsilva@gmail.com

Esta investigación fue seleccionada para ser presentada en el XI Seminario Internacional RII y IV Taller de Editores RIERe, Mendoza, Argentina, 2010. Una versión anterior de los resultados fue seleccionada para presentación oral en el encuentro de ANPUR 2011, Río de Janeiro. Este

artículo es una versión ampliada y actualizada, que incorporó discusiones desarrolladas por el grupo de investigación al cual pertenecen los autores. Los autores agradecen a los revisores anónimos sus comentarios para la mejora del artículo.

Traducción del portugués al español de Angie Carolina Torres Ruiz, doctoranda en el Programa de Gestión Urbana de la Universidad Católica del Paraná, Brasil.

las opciones temáticas, o por la necesidad de emplear, una vez conocido y para fines diversos, el impresionante volumen de producción académica disponible. A menudo, estos estudios bibliométricos auxilian el diseño de panoramas temporales en el desarrollo de la ciencia en sus diversas ramificaciones temáticas y en la producción científica mundial, regional o de países específicos.

El objetivo de este artículo se resume en la comprensión del perfil de la producción científica nacional sobre una temática específica, en el marco temporal adoptado, sin pretender evaluarla cualitativamente, sea por el propósito que le fue dado o por la conciencia de la dificultad que supone tal esfuerzo.

La decisión de realizar este artículo surgió, principalmente, de la necesidad de compilar material con el fin de «mapear» el debate que la comunidad científica nacional ha desarrollado en torno a la cuestión urbana brasileña. El foco principal de este estudio se centra en la observación de recurrencias o negligencias de la producción académica nacional respecto a aquello que se considera central para las políticas urbanas contemporáneas: participación, políticas de participación democrática o planificación participativa. Así, este estudio adoptó una perspectiva histórica para abordar los temas que se relacionan directa o indirectamente con las siguientes palabras clave: participación comunitaria, participación popular, vacíos urbanos, Estatuto de la Ciudad y reforma urbana.

Junto a ese primer objetivo, una segunda razón motivó la realización de la investigación. Obras de otros autores que ofrecían síntesis de las prioridades dadas por la gestión urbana en la historia reciente de Brasil, indicaban una periodización que distinguía las décadas de 1970, 1980, 1990 y 2000 en términos de prioridades y procedimientos, sugiriendo además la existencia de recurrencias de temas y preocupaciones específicos. Indagar si la periodización de la gestión urbana nacional coincide o no con las preocupaciones académicas nacionales más evidentes constituye, por tanto, una cuestión a investigar. La conclusión de estos trabajos que ponen de relieve la periodización por décadas de la gestión urbana nacional, visualiza una:

alternancia de instrumentos y entendimientos que se observa a lo largo de las décadas respecto a la gestión urbana brasileña, ora valorando ora relegando prioridades y agentes ejecutores del proceso de construcción de la ciudad. Un fenómeno que sorprende por la constante reval-

loración de problemas, soluciones y prioridades necesarios; que temporalmente invierte los papeles de la teoría y de la práctica; que no permite el sueño de encapsular la realidad en la teoría (ULTRAMARI & REZENDE: 2006: 26).

La conclusión de que pocas cosas han cambiado en términos de prioridad en la práctica de la gestión urbana, es decir, en la cotidianidad de las administraciones municipales, podría contar, según se creía, con una fuerte correlación en el interés académico.

Para KUHN (1996), la visión histórica y sociológica es importante para el denominado criterio de cientificidad; es en la sucesión de hechos notables de la historia o, tal como lo definen ULTRAMARI & DUARTE (2009), en las «inflexiones», donde se establecen los consensos sobre determinados enigmas, problemas o fenómenos.

Para KUHN (1996), lo que hace que una ciencia sea verdaderamente una ciencia es la construcción de esos consensos. En el caso del fenómeno urbano, comprendido aquí como enigma, problema u objeto de estudio, se percibe una sucesión, alternancia e incluso una recurrencia de consensos entre quienes lo estudian y quienes administran las ciudades y sus políticas públicas. Entender las llamadas inflexiones urbanas en el mundo de las ideas y, por supuesto, sus reflejos en la realidad que construye, destruye y rehace las ciudades es una cuestión epistemológica del urbanismo que nos entusiasma por su carácter inédito; nos desencanta porque el intento es simple y genera pocos cambios y nos cansa por la repetición de las cosas ya dichas. En otras palabras, esto quiere decir que la infinita y constante construcción epistemológica del urbanismo puede ser aprendida en función de los marcos históricos de la gestión urbana. Del mismo modo, también es posible afirmar que la dialéctica entre las prioridades y necesidades de la gestión urbana como práctica y como campo de estudio, e incluso la verificación de la procedencia de esa dialéctica como proceso de construcción de prioridades y necesidades, nos conduce a un conocimiento epistemológico del urbanismo.

Respecto al proceso de construcción de consensos, KUHN (1996) identifica una serie de etapas que se inician con las preocupaciones y dudas que surgen de modo inconexo en la comunidad científica, sin la mediación de debate; a partir de un determinado evento, descubrimiento, conclusión o una simple percepción, se llega a la conjunción de esfuerzos e

incluso a una concordancia generalizada. En la siguiente etapa, se imponen las dudas y se formulan críticas al consenso previo, al punto de presionar la emergencia de la crisis que permite la Revolución Científica. El fin aparente de este proceso, en realidad, apenas establece las bases para la revisión cíclica de los paradigmas y el inicio de una nueva serie de las etapas de conclusión (o descubrimiento), construcción de nuevos consensos y aparición de nuevas dudas. Contribuir a la discusión sobre en qué etapa en este largo proceso de creación, adopción y rechazo de conceptos e ideas se encuentra la planificación urbana brasileña, es uno de los objetivos de este artículo. Entretanto, la influencia de estos conceptos e ideas en la formulación de las prioridades y necesidades de la actividad cotidiana de la gestión urbana se limita a inferencias e hipótesis construidas por los autores con el fin de relacionar la ciencia y la práctica de los marcos temporales propuestos.

La presente investigación, debido a la disponibilidad de los datos seleccionados, no logró analizar la existencia o ausencia de correlaciones con aquello que el estudio previo había identificado como una periodización por décadas en la gestión urbana desde los años 70 del siglo xx. En cambio, se vio obligada a limitarse al periodo comprendido entre el final de los años 90 del siglo xx y la primera década de los años 2000¹.

En la síntesis del perfil de la gestión urbana brasileña de las últimas décadas, aquí adoptada, se identifican cuatro periodos distintos en los que el pensar o la producción intelectual sobre la ciudad, se da asociada y en concordancia con la práctica observada en la gestión (ULTRAMARI & REZENDE, 2006). Si, por un lado, tales concordancias entre la teoría y la práctica son todavía puntuales, por otro lado, éstas permiten dar formato al raciocinio optimista que caracteriza el entendimiento de la ciudad adoptado en este artículo, a pesar de su crítica velada a los resultados de algunos de sus procesos². En la retrospectiva elaborada por esos autores, evidentemente, la definición de las fases mediante la cronología de las décadas es una simplificación analítica de la realidad observada, razón por la cual es posible identificar largos periodos en los que se superponen ideas y hechos, así como recurrencias y permanencias.

Pese a la simplificación que supone la periodización de la gestión urbana y la producción académica sobre la ciudad brasileña, parece haber pocas dudas respecto al punto de partida de la Acción Administrativa en los años 1970. En esta fase, el poder local ve la ciudad apenas como un compromiso con la provisión de infraestructuras y servicios urbanos. En los años 1980 la gestión pasa a tener intereses en el desarrollo; así, la Acción Administrativa se transforma en Gestión Urbana ampliando las competencias del 'gestor' urbano no solo por la reducción de la capacidad de inversión del Estado sino también por el aumento de la complejidad en el espacio urbano. Las transformaciones prosiguen en la década de los años 1990 con la denominada Gestión Ambiental Urbana y en los años 2000 (aunque para algunos autores la siguiente fase comienza en el año 1988, con la nueva Constitución, o en 2001, con la aprobación del Estatuto de la Ciudad) se da inicio a la fase de la Gestión Social de la Ciudad.

De las fases aquí abordadas, se puede decir que la gestión pública urbana avanzó en:

1. la ampliación de sus responsabilidades;
2. la adopción de un mayor compromiso con la participación popular y,
3. la adopción de un compromiso dividido entre las exigencias ambientales y las demandas sociales, y las limitaciones económicas y el reconocimiento de las asociaciones (privadas o no) como soporte para la gestión de las ciudades.

Los Planes Directores Municipales de la década del 2000 adoptaron, por lo menos en el discurso, esos preceptos y esas «novedades». Hasta el momento, parecen haber agregado poco al proceso conocido hasta ahora, limitándose a reforzar las características enumeradas anteriormente.

Respecto al avance que se observa en la búsqueda de la «ciudad de todos³», proceso ostensiblemente lento, una vez más vale la pena la lectura del proceso según los paradigmas anunciados por KHUN (1996), quien reitera la importancia de que los cambios ocurran mediante saltos y no de forma continua, sin romper las estructuras previas largamente establecidas.

¹ Conforme se describe a continuación, el banco de tesis de CAPEs está disponible *online* a partir de 1996.

² Se refiere aquí, más que a otros instrumentos, a la elaboración, aprobación e implementación de los actuales Planes Directores, conforme se ha visto en el largo pla-

zo, a partir de las directrices citadas por el Estatuto de la Ciudad.

³ Transformación recurrentemente buscada sea en los Planes Directores Municipales (ahora llamados también Participativos), sea de forma explícita en los programas urbanos del gobierno federal brasileiro.

La búsqueda de inflexiones urbanas que, según ULTRAMARI & DUARTE (2009), obedece al interés en determinar los momentos de verdadero cambio, es decir, aquellos capaces de establecer con claridad un antes y un después en la historia de nuestras ciudades, fue otra de las razones para la realización de este artículo. Así, su justificación contiene una tercera causa que está más allá del interés del debate intrínseco de las informaciones aquí consolidadas junto con los estudiantes del curso de doctorado⁴ y del interés osado por esclarecer una posible concordancia entre el pensar académico y el actuar en la gestión pública. Este artículo también es el resultado de una duda sencilla sobre si lo que se investiga sobre las ciudades reproduce lo ya tácitamente conocido: la desconfianza, tal vez pesimista de que tal como lo sugiere la periodización de la gestión urbana brasileña anteriormente descrita, muchas de nuestras opciones investigadoras son el resultado de una triste estrategia, en la cual *se cambia poco para no cambiar nada*.

La principal fuente de información trabajada en esta investigación fue el banco de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Enseñanza Superior (*Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior* - CAPES) cuyo depósito alberga las tesis de los programas de maestría y las disertaciones de los programas de doctorado producidas en el país.

Para alcanzar los objetivos perfilados a lo largo de esta introducción, el artículo se divide en cuatro grandes partes. En primer lugar, la introducción, llena de advertencias y justificaciones. Continúa con una discusión metodológica, explicando herramientas que sin duda pueden ser mejoradas, complementadas y, eventualmente, corregidas. Después, se propone un análisis bibliométrico a partir del material académico seleccionado: tesis, disertaciones y artículos. Finalmente, el artículo discute los resultados y presenta conclusiones y limitaciones. Con tales conclusiones se remonta a la pregunta inicialmente presentada en forma de hipótesis: la existencia de un estado de recurrencia en la opción temática de un determinado marco temporal académico que discute la problemática urbana.

⁴ Curso de Doctorado del Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana de la PUCPR. Disciplina Coloquios Interiores, 2009.

2. La bibliometría como método

Los estudios cuyo objetivo principal es conocer la propia ciencia han sido más frecuentes en investigaciones recientes. Es posible creer que tales esfuerzos no constituyen un simple retorno y restricción sobre sí mismo sino, sobre todo, una preocupación de carácter retrospectivo, profundamente interesada en descubrir si el incremento, muchas veces bien recibido, del número de programas de postgrado, de alumnos, de tesis y disertaciones se corresponden con el mismo incremento en la calidad y, sobre todo, en la coherencia entre lo que se produce y lo que la sociedad desea.

El análisis de investigaciones realizadas en áreas específicas de conocimiento viene siendo desarrollado con el propósito de contribuir, tanto para las reflexiones sobre el avance y las tendencias de la investigación en los contextos teórico y práctico en que se desarrolla, como para alimentar los procesos de evaluación institucional. Estudios de género centran el contexto teórico y empírico del área, la evolución de las relaciones temáticas entre categorías de estudio, las manifestaciones y modos de presentación de los artículos, así como los tipos de contribución de los autores en los dominios de conocimiento que concurren para la producción en el dominio específico sobre el cual se inclinan. (BUFREM: 2007: 2).

La Bibliometría, según Araújo, es una:

«técnica cuantitativa y estadística de medición de los índices de producción y diseminación del conocimiento científico (...) [y que] surge en el inicio del siglo como síntoma de la necesidad del estudio y de la evaluación de las actividades de producción y comunicación científica» (ARAÚJO, 2006 : 11).

Originalmente conocida como «bibliografía estadística», tal cual definida por Hulme, en 1923, y más tarde como «Bibliometría», conforme Otlet en 1934, su popularización no se consigue hasta en 1969, con los estudios de Pritchard sobre la polémica entre «Bibliografía Estadística y Bibliometría»⁵ (VANTI: 2002: 153).

Antes de que esta metodología fuese reconocida como tal, recibiera un nombre y se convirtiera en un campo de estudio y casi en una meta-ciencia, los investigadores se mostraban

⁵ La distinción entre Bibliografía Estadística y Bibliometría está en la valoración diferenciada para los aspectos cuantitativos y discursivos. El segundo concepto, aquí adoptado, está más interesado en los aspectos cuantitativos.

interesados en comprender la evolución de ciertos temas en el pensamiento y trabajo de sus contemporáneos y antecesores. En *El origen de las especies*, obra reconocida por muchos como el trabajo más significativo, influyente y controvertido de la historia de la ciencia (publicado originalmente en 1859), Charles Darwin dedicó una sesión completa (previa a la introducción), para describir el progreso de la opinión sobre la selección natural y el origen de las especies en el pensamiento de los científicos del pasado y de su época. En la sección llamada «noticia histórica».

(«an historical sketch of the progress of opinion on the origin of species, previously to the publication of the first edition of this book»),

Darwin utiliza una metodología muy similar a la que hoy se denomina bibliometría, con la finalidad de contemporizar la originalidad de su teoría, situándola en contexto con el desarrollo de ese pensamiento en la ciencia y en diversas disciplinas.

Entre los marcos de desarrollo de la Bibliometría están las tres leyes clásicas que aún hoy, a pesar de discutidas y revisadas, son referencia: Medición de la Productividad de los Científicos

de Lotka, Dispersión del Conocimiento Científico de Bradford, y el Modelo de Distribución y Frecuencia de Palabras en un Texto de Zipf. En la FIG. 1, se ofrece un resumen de tales ideas.

En Brasil, la Bibliometría parece haber sido más utilizada en los años 1970; hoy, su producción es asimétrica en periódicos de diversas áreas y no cuenta con un periódico específico para tal campo. Estudios recientes demuestran que la producción bibliométrica dirigida sobre todo al estudio de la citación, recurren a herramientas metodológicas cuantitativas y descriptivas. Específicamente para el estudio de la gestión urbana, se percibe una tendencia a utilizar la Bibliometría para intereses de centralidad y jerarquía de las ciudades en el ambiente global o nacional. Este campo de investigación entre nosotros aún es tímido. La investigación sobre artículos seleccionados que utilizan Bibliometría como interés principal revela que:

no tenemos grandes productores de Bibliometría en Brasil. De este universo, o sea, de los 19 autores, apenas dos publicaron más de un artículo, que en conjunto sumaron cuatro; los demás autores contribuyeron con un artículo, predominando la autoría única. (MACHADO: 2007: 11).

FIG. 1/ Referentes clásicos de la Bibliometría

Leyes referenciales de la Bibliometría	Medición de la Productividad de los científicos de Lotka	Dispersión del conocimiento científico de Bradford	Modelo de distribución y frecuencia de palabras en un texto de Zipf
Año	1926	1934	1949
Lo que buscaba entender.	Productividad de los científicos.	Extensión de la producción temática de los autores (hasta dónde un artículo de determinado asunto es utilizado por otro de otra área científica).	Entender la temática de un texto, o resumen por la recurrencia en el uso de palabras.
Fuente de la investigación.	Conteo de autores presentes en Chemical Abstracts, entre 1909 y 1916.	Conjunto de 326 periódicos científicos.	Contaje de palabras en muestras de textos.
Resultados obtenidos.	Confirmación estadística de que grande parte de la literatura científica es producida por un pequeño número de autores. Apenas un número de pequeños productores se iguala en producción, al reducido número de grandes productores.	Un conjunto pequeño de periódicos se relaciona de manera próxima al asunto. Un conjunto mayor se relaciona de modo más estrecho. El número de periódicos en cada grupo aumenta en proporción inversa a la productividad.	Hay un bajo número de palabras, con tendencia a usar el mínimo. El conjunto de palabras más usadas indica el asunto del artículo.

Fuente: ARAÚJO: 2006, adaptado por los autores.

Es evidente que la investigación bibliométrica no es suficiente para aprehender una realidad compleja como la de una determinada producción científica, aunque esté restringida a determinadas áreas de interés. Sin embargo, es posible afirmar que ofrece un primer entendimiento y permite una visión abarcadora de un escenario del que hacemos parte. Vale la pena citar aquí un estudio desarrollado por GRAEML & *al.* (2006), realizado a partir de una extensa producción científica presentada en diez años de eventos de la Asociación Nacional de Programas de Posgrado en Administración (*Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração - ENANPAD*), en el área de Administración de la Información (1997-2006); un largo trabajo con cerca de 9.300 citaciones bibliográficas que generaron aproximadamente 300 mil células de datos. Para el recorte del área adoptado –que es generalizable, de forma aproximada, a otras áreas– este estudio concluye que:

- 1. los investigadores sustituyen la autoría individual por la colectiva;
- 2. periódicos y revistas son cuatro veces más citados que anales de eventos científicos;
- 3. existe una pulverización considerable de autores citados (más del 70% recibió una única citación).

Un estudio similar desarrollado por CALDAS & TINOCO (2004: 1), sobre artículos también sometidos a los encuentros de la ENANPAD, llega a la conclusión de que existe entre nosotros un:

«alto índice de auto-citación y endogamia, con una elevada incidencia de citación de periódicos, revistas y autores extranjeros y no académicos».

Ejemplos como los de estos estudios esclarecen un contexto que, tal vez, por estar involucrados, la mayoría de las veces es, paradójicamente, desconocido. Evaluar la producción académica no tiene apenas como objetivo principal la justificación de recursos, la medición de la productividad, la identificación de cualidades o la premiación de los mejores representantes; ésta permite sobretodo garantizar que tales esfuerzos tiendan a beneficiar a la sociedad; iniciativa de difícil medición, ya sea cualitativa o cuantitativamente.

⁶ Esta investigación hizo uso del banco de artículos del periódico *Urban Studies*, con marco temporal limitado a la última década, buscando identificar los autores más citados en ese marco temporal. La metodología de esta investigación recogió las citas de todos los artículos publicados en el período en cuestión. En primer lugar se registraron todos los autores encontrados, destacando

Otro ejemplo de estudio bibliométrico, todavía en desarrollo aunque cuenta con resultados preliminares, y que prioriza el tema de la planificación urbana es el de LEITE & BARCELLOS (2010), que busca la inserción de autores brasileños en la producción científica internacional, sea como referencia citada (cita de autores brasileños en periódicos internacionales), sea como referencia utilizada (uso de referencias extranjeras por parte de autores brasileños). En este caso, la identificación de la recurrencia de autores brasileños en el ambiente científico internacional es buscada en la producción publicada en la revista *Urban Studies* (aproximadamente 15 mil artículos). Según esta investigación, llama la atención la baja inserción de autores brasileños en el escenario académico globalizado y la divergencia temática entre aquello que se discute internamente en el país y las temáticas urbanas con mayor presencia internacional⁶. En la identificación de los autores más referenciados, se observa el predominio de investigadores norteamericanos y británicos. Sin duda, esto es justificado porque la revista elegida para la investigación es anglosajona; no obstante, vale la pena recordar que el escenario de interés de la gran mayoría de los artículos investigados supera las fronteras de estos dos países.

Fig. 2/ Autores con mayor protagonismo en el periodo 1999 – 2008, revista *Urban Studies*

Posición	Autor	Nº de artículos que lo referencian
1	Doreen Massey	163
2	Manuel Castells	151
3	David Harvey	144
4	Saskia Sassen	138
5	Peter Hall	110
6	Ash Amin	100
7	Patsy Healey	85
8	Michael Porter	72
9	Bob Jessop	70
10	Paul Cheshire	54

Fuente: Investigación en desarrollo de los doctorandos LEITE & BARCELLOS 2010, adaptado por los autores.

los 30 con mayor cantidad de citas en los artículos. Dado que había casos en que un autor contaba con diversos trabajos citados en un solo artículo, llevó a la utilización de un nuevo filtro que posibilitase verificar en cuantos artículos un autor específico era referenciado. Por cuestiones operativas, no se computaron autorías indicadas institucionalmente.

Esta misma investigación busca identificar la inserción de temas brasileiros en el debate de la cuestión urbana en el escenario académico internacional. Lo que allí se anuncia es un bajo y tal vez inesperado interés internacional en los procesos de urbanización brasileiros y en las prácticas de gestión de nuestras ciudades. A partir del uso de palabras llave que pudiesen traducir la especificidad de nuestro proceso de urbanización en un conjunto de periódicos seleccionados es posible confirmar tal desinterés.

Se percibe, pues, la baja representatividad de los temas de principal interés para la política urbana brasileña actual en la literatura interna-

cional; así como también la baja representatividad investigadora brasileña que se dedica al estudio de la ciudad. Tales estudios bibliométricos revelan que aunque la temática recurrente entre nosotros no se aplique a realidades extranjeras –improbable–, el proceso de urbanización brasileño y el tratamiento dado a éste por parte de la gestión urbana local sería de interés para la dimensión demográfica y la complejidad que le es intrínseca.

A partir de estas relaciones de iniciativas bibliométricas capaces de explicar un conocimiento espistemológico de nuestra ciencia de lo urbano, se pasó a la descripción de la investigación que justifica este artículo.

FIG. 3/ Periódicos seleccionados, uso de las palabras llave

Periódicos Sage	Palabras Clave				Total
	Statute of the City	Brazilian Cities	Brazil	City Statute	
Urban Affairs Review	0 0,0%	1 0,1%	32 2,5%	0 0,0%	33
Environment and Behavior	0 0,0%	22 1,3%	35 2,2%	0 0,0%	57
Economic Development Quarterly	0 0,0%	0 0,0%	6 0,8%	1 0,1%	7
Public Finance Review	0 0,0%	0 0,0%	21 2,5%	0 0,0%	21
Journal of Urban History	0 0,0%	1 0,1%	29 2,2%	0 0,0%	30
Journal of Planning Literature	0 0,0%	3 0,5%	80 13,5%	0 0,0%	83
The Journal of Environment & Development	0 0,0%	2 0,3%	125 21,6%	0 0,0%	127
Journal of Planning Education and Research	0 0,0%	4 0,3%	76 5,7%	0 0,0%	80
Urban Studies	0 0,0%	10 0,2%	180 3,7%	0 0,0%	190
European Urban and Regional Studies	0 0,0%	0 0,0%	29 4,9%	0 0,0%	29
Planning Theory	0 0,0%	1 0,5%	14 8,0%	0 0,0%	15
International Journal of Rural Management	0 0,0%	0 0,0%	2 3,6%	0 0,0%	2
Journal of Developing Societies	0 0,0%	0 0,0%	55 35,3%	0 0,0%	55
Environment and Urbanization	0 0,0%	22 2,7%	191 23,7%	7 0,9%	223

Observación: Marco temporal: variable según la primera edición disponible del periódico y la última edición disponible (meses variables).

Fuente: Investigación en desarrollo de los doctorandos LEITE & BARCELLOS, 2010. Adaptado por los autores.

3. Presentación de la investigación

El tema aquí abordado trata sobre:

1. la relación de la producción científica sobre la ciudad contemporánea con la gestión urbana, y
2. la permanencia, recurrencia y emergencia de determinados temas en el debate académico.

Un tercer asunto tratado y de carácter más preliminar, se vincula a la discusión de la existencia o no de un llamado «urbanismo escéptico» entre nosotros, o sea, aquel que, en el nivel investigativo académico o en el nivel gerencial de la gestión urbana, se cuestiona a sí mismo, se somete a la duda constante y duda de muchos de los consensos largamente adoptados.

Escepticismo es aquí entendido como una posición extrema, pero saludable, en la que no se puede llegar a cualquier conocimiento indudable, sea éste de nivel general o particular respecto a un determinado conocimiento. Tal posición se aproxima a la esencia de la ciencia que examina dudas, cuestionamientos, averiguaciones y posibles explicaciones en vez de acomodarse a la recurrencia de las verdades. No se trata aquí de un posicionamiento incrédulo o pesimista, sino de una postura similar a la del deseo de conocer todo desde la distancia, averiguando cuidadosamente y con imparcialidad verdaderamente científica. Ser escéptico implica, antes que una mirada reduccionista o incrédula, una postura que reconoce, humildemente, la no consecución de certezas respecto a los hechos, sus causas, su existencia y sus impactos, confirmando así la condición intelectual de la duda constante. El escepticismo, en el sentido aquí expuesto, se aproxima al propio significado de la ciencia, cuando ésta convierte en vulnerable toda explicación posible de un fenómeno. Como apunta DAWKINS (2002) al proponer la duda como privilegio de la ciencia, citando una breve explicación de su amigo Douglas Adams, aclara que:

«Él comienza explicando cómo funciona la ciencia a través de la comprobación de las hipótesis que son enmarcadas para ser vulnerables a la refutación»

En la historia, se puede recurrir a la escuela filosófica fundada por Pirro de Elis⁷ que cuestiona las bases del conocimiento más recu-

rrente de su época. En esta escuela, se adopta una postura escéptica, crítica, dubitativa, que busca entender el lado desconocido de un fenómeno u objeto, reconociendo como cierto sólo una certeza, aquella que cree no tener certeza sobre cosa alguna. A partir de la memoria de esa escuela filosófica, que se sirve del relativismo sofista y de la dialéctica de la tesis y la antítesis para la discusión de ideas, la recurrencia de los temas de investigación a ser demostrada en este artículo, parece confirmar un escepticismo frágil, el cual nos caracteriza como repetidores acomodados de análisis conocidos y de sesgos analíticos igual y ampliamente explorados.

Para la cuestión que aquí nos interesa, la planificación urbana o, mejor, el posicionamiento que desea ser transformador frente al fenómeno y al problema urbano, se lanza una discusión respecto a la recurrencia de determinados temas en las investigaciones académicas contemporáneas. La hipótesis que se lanza, de difícil comprobación, afirma que esa recurrencia temática, también presente en la actuación de los que trabajan con la gestión urbana, no se da acompañada por un debate crítico, es decir, por una visión que debería ser necesariamente escéptica. Si los años 1990 y 2000 pueden ser considerados como aquellos en los cuales se observaba una migración de la temática urbana que se inicia en las cuestiones ambientales hacia otras de carácter más social, sobre todo en lo que tiene que ver con el acceso universal al suelo urbano y a una agenda participativa en la cotidianidad de las alcaldías municipales, lo mismo puede ser observado en la elección temática más recurrente en los estudios científicos sobre la ciudad. Si esa es la postura optimista que caracteriza una de las hipótesis de este estudio (la concordancia temática entre lo buscado en la gestión urbana y lo dicho en la ciencia), hay aún una segunda hipótesis (de carácter pesimista) que corresponde a la desconfianza respecto a que la recurrencia de los temas observados en las estadísticas aquí presentadas puede también, tal como se dijo, representar la simple reproducción de un conocimiento largamente apropiado. Milton Santos enmarca lo que pensamos sobre esa hipótesis al comentar, en líneas generales, el estrechamiento del saber científico:

Creo que ese es el problema de la ciencia hoy. Es decir, de un lado, las ciencias humanas son comandadas por la moda, entonces la gente hace aquello que está de moda, que está en los medios. Se da más valor a la moda que al modo, porque la moda es la que asegura la promoción,

⁷ PIRRO DE ELIS, 360-272 A.C. aproximadamente.

el estatus, la moda viene de las universidades hegemónicas, que saben por qué están imponiendo las modas. Entonces, usted pasa quince años estudiando la dependencia, pasa quince años estudiando el sector informal [...] vea, en estos últimos cuarenta años, los temas centrales fueron dos o tres. Que no llevaron al progreso del conocimiento, llevaron para atrás. (SANTOS, 1998).

Si tenemos la certeza de la caracterización «prioritariamente social» de la gestión urbana en Brasil a finales de los años 1990 y 2000, en medio de un proceso de formalización de la política urbana nacional por medio de los principios adoptados primero por la Constitución de 1998⁸ y luego por el Estatuto de la Ciudad de 2001, el siguiente paso sería buscar un instrumento que identificase la misma prioridad en la academia. El instrumento de análisis que evaluamos como el más adecuado fue la identificación del debate sobre esas cuestiones en las investigaciones científicas de Grandes áreas y Áreas de investigación más próximas a la cuestión urbana. En el universo investigador sobre una ciudad «más justa socialmente», se cree que algunos temas deberían estar presentes. Entre estos temas, algunos serían más recurrentes que otros. Tales temas, para la presente investigación, serían traducidos en palabras clave que a su vez, estarían presentes en las investigaciones científicas. Así, las palabras clave utilizadas son: vacíos urbanos, Estatuto de la Ciudad, reforma urbana, participación comunitaria y participación popular.

En primer lugar, se buscó en el portal de periódicos de CAPES⁹ y, dentro de este, se buscó exclusivamente el banco de Tesis y Disertaciones: un referencial significativo respecto al número y calidad de la producción científica nacional brasileña oficialmente reconocida. En este banco se encontró una base rica de información para el desarrollo de estudios epistemológicos a partir de investigaciones bibliométricas. El acceso libre, la serie histórica y las posibilidades de aplicar varias perspectivas de análisis lo cualifican como fuente singular de investigación. El acervo disponible data del periodo 1987-2007. Entre tanto, es a partir de 1996 que se presentan las tesis y disertaciones subdivididas según Grandes Áreas; así, el periodo adoptado para el análisis

fue el comprendido entre 1996 y 2007. La investigación fue realizada mediante palabras clave (expresión exacta) para el caso de tesis de doctorado y disertaciones de maestría académica¹⁰. Fueron abiertos todos los resúmenes de esa producción con la intención de identificar el Programa de Posgrado al que estaba vinculada la investigación y, así, se incluía en la respectiva Gran Área¹¹ específica. En resumen, para el cálculo de los porcentajes, el universo que se tiene es un total de 2.746 Programas de Posgrado en Brasil, siendo 1.020 de doctorado y 1.726 de maestría académica (en el momento de realización de la investigación: septiembre de 2009).

Los métodos de investigación que fueron considerados adecuados para este estudio fueron: 1) documental, para seleccionar, tratar e interpretar las informaciones del *site* seleccionado y, 2) investigación cuantitativa, para traducir en porcentajes y números una realidad compleja, compuesta por el perfil diversificado de los programas de posgrado, el interés y la formación académica de los investigadores y, por último, el interés de los autores de las tesis y disertaciones evaluadas.

4. Panorama de las tesis y disertaciones en Brasil

La investigación en el banco de CAPES inició con la construcción de una visión panorámica sobre la producción según Grandes Áreas (Fig. 4) y prosigue con la investigación sobre quién y cómo utiliza las palabras clave seleccionadas como capaces de esbozar una preocupación precisa respecto a la cuestión urbana.

El volumen de tesis y disertaciones defendidas y disponibles en el *site* no corresponde al total del número de alumnos matriculados (Fig. 5), por tanto la diferencia es pequeña y se justifica por cuestiones operacionales y burocráticas y/o trabajos no concluidos. Con una diferencia no general del 12%, las discrepancias más significativas ocurren en la Gran Área Multidisciplinar, pero con un bajo volumen absoluto respecto al universo de alumnos. Para propósitos de análisis se optó por trabajar con el universo de tesis y disertaciones defendidas.

⁸ Ver Capítulo de la Política Urbana, en los artículos 182 y 183 de la *Constitución Federal de 1988*.

⁹ *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior*, órgano del Ministerio da Educação del Brasil, y que supervisa y valida el sistema de investigación y posgrado en el país (<http://capes.gov.br>).

¹⁰ No fueron considerados los programas de maestría profesional por contar con baja representatividad en la discusión temática que se pretende adelantar aquí.

¹¹ Son ellas: Agrarias, Biológicas, Salud, Exactas y de la Tierra, Humanas, Sociales Aplicadas, Ingenierías, Lingüística, Letras y Artes, y Multidisciplinar.

FIG. 4/ Número de Tesis y Disertaciones por Año y Grandes Áreas, 1996-2007

	Ag.	Bio.	Salud	E. T.	Hum.	S. A.	Ing.	L, L,A	Multi.	Total
1996	1.621	1.332	2.040	1.706	2.471	1.316	2.020	835	139	13.480
1997	1.751	1.574	2.412	1.954	2.872	1.535	2.348	881	215	15.542
1998	1.946	1.632	2.739	2.049	2.812	1.682	2.584	883	277	16.604
1999	2.245	1.900	3.503	2.271	3.241	2.126	3.114	1.106	481	19.987
2000	2.532	2.176	3.889	2.507	4.523	3.128	3.374	1.341	593	24.063
2001	2.845	2.324	3.856	2.729	4.487	3.740	3.416	1.615	743	25.755
2002	3.917	2.421	4.527	2.801	5.917	4.121	3.517	1.717	793	30.911
2003	3.117	2.659	4.765	2.999	5.418	4.706	3.869	1.876	942	30.351
2004	3.479	2.810	5.067	3.115	5.748	4.750	4.658	2.213	1.280	33.120
2005	3.988	3.183	5.858	3.486	6.580	5.068	5.309	2.416	1.758	37.646
2006	4.196	3.370	6.153	3.512	6.911	5.367	5.136	2.636	1.833	39.114
2007	4.212	3.226	6.353	3.685	7.211	5.194	5.322	2.921	2.225	40.349
Total	35.525	29.133	52.110	33.284	58.038	43.896	45.687	20.744	11.701	330.118

Fuente: CAPES, tabulación de los autores.

FIG. 5/ Número de alumnos matriculados según gran área, periodo 1996-2007

Gran Área	Alumnos matriculados	Tesis/Disert. defendidas	Discrepancias (%)
Agrarias	40.345	35.525	12
Biológicas	32.878	29.133	11
Salud	58.676	52.110	11
Exactas y de la Tierra	37.197	33.284	10
Humanas	66.023	58.038	12
Sociales Aplicadas	49.607	43.896	11
Ingenierías	51.134	45.687	10
Lingüística, Letras y Artes	23.826	20.744	13
Multidisciplinar	14.503	11.701	19
Media general	374.189	330.118	12

Fuente: CAPES, tabulación de los autores.

La FIG. 5 fue retirada de las tablas presentadas a continuación que presentan el número de alumnos graduados en el período comprendido entre los años 1996 y 2007, completando así el total de trabajos de grado defendidos (330.118). No fueron considerados los graduados de programas de maestría profesional, toda vez que estos trabajos ya fueron considerados para este análisis en las tablas anteriores. A partir de este momento, la investigación se vuelca en la búsqueda de la temática específica de este artículo, por medio de la herramienta de las cinco palabras clave previamente seleccionadas. Solo fueron cuantificadas las tesis o disertaciones que poseían la «expre-

sión exacta» pretendida para este trabajo. Esas expresiones exactas encontradas, no fueron clasificadas por carreras o programas académicos ni por instituciones de enseñanza. De esta forma, las expresiones «reforma urbana» y «participación comunitaria» aparecen, principalmente, también en trabajos científicos que involucran, por ejemplo, el área de salud. La gran mayoría de trabajos encontrados con la expresión «estatuto de la ciudad» está relacionada con los programas académicos del área de derecho y, el término «vacíos urbanos» está más relacionado con los programas académicos del área de arquitectura, urbanismo, desarrollo y planificación urbana y regio-

nal. La expresión «participación popular» está distribuida en varias áreas de conocimiento con mayor énfasis en los programas pertenecientes a las ciencias sociales aplicadas.

Las siguientes figuras presentan los diversos temas y el año respectivo en que comenzaron a ser abordados en las investigaciones de doctorado y maestría. También presenta la canti-

dad de trabajos con estos temas, siendo 182 trabajos de doctorado y 1.255 de maestría, un universo pequeño (1.437) si se compara con el total de trabajos defendidos entre 1996 y 2007. Para el análisis de un segundo recorte que no identifique programas académicos o grandes áreas, es posible identificar el avance del uso de las palabras clave analizadas desde 1987 (ver sección resaltada en las Figs. 6 y 7).

FIG. 6/ Uso de las palabras clave seleccionadas en disertaciones de maestría, 1987-2007

Mestrado / Año	Vazios urbanos	Estatuto da cidade	Reforma urbana	Particip. comun.	Particip. Pop
1987	0	0	0	3	5
1988	0	0	1	1	1
1989	0	0	2	0	6
1990	0	0	0	1	7
1991	0	0	1	2	6
1992	1	0	1	1	7
1993	0	0	0	0	7
1994	0	0	1	6	12
1995	2	0	2	2	14
1996	1	0	4	3	30
1997	1	1	3	23	33
1998	1	0	10	6	27
1999	1	0	9	9	33
2000	1	1	5	6	39
2001	4	1	6	8	43
2002	4	9	4	6	70
2003	1	26	11	9	64
2004	4	32	11	14	82
2005	6	57	11	19	81
2006	7	40	14	14	92
2007	7	45	16	17	81
Total	41	212	112	150	740
Total general					1.255

Fuente: CAPES, tabulación de los autores.

FIG. 7/ Uso de las palabras clave seleccionadas en tesis de doctorado, 1987-2007

Doctorado / Año	Vazios urbanos	Estatuto da cidade	Reforma urbana	Particip. comun.	Particip. Pop
1987	0	0	0	0	0
1988	0	0	0	0	0
1989	0	0	0	0	0
1990	0	0	1	0	1
1991	0	0	0	1	0
1992	1	0	1	0	0
1993	0	0	0	0	0
1994	0	0	0	0	1
1995	0	0	1	0	0
1996	0	0	2	0	4
1997	0	0	1	0	4
1998	0	0	0	0	3
1999	0	0	3	2	6
2000	0	0	0	1	12
2001	1	2	5	2	8
2002	0	4	3	3	6
2003	0	4	1	0	13
2004	1	1	4	2	13
2005	3	3	3	4	14
2006	2	5	2	2	9
2007	0	5	3	4	5
Total	8	24	30	21	99
Total general					182

Fuente: CAPES, tabulación de los autores.

Las Figs. 6 y 7 evidencian que el uso de las expresiones exactas seleccionadas es cada vez más frecuente a partir del final de los años 1990. Aun así, la preocupación con aquello que sería una de las características más deseadas por la planificación urbana nacional, es decir, aquello que podría clasificarlo como un tipo de planificación de interés social, asimila muy lentamente una demanda expresada hace mucho tiempo. De hecho, si analizamos el uso de la expresión *Estatuto de la ciudad*, se percibe una aproximación retrasada a esa legislación que vendría a constituirse en la política urbana nacional contemporánea. Aunque haya sido aprobada en el 2001, el debate contó con más de una década de trámite legislativo. La justificación para ese descompás temporal puede ser explicada por el proceso de adopción del nombre específico *Estatuto de la ciudad*, pues después de una larga serie de proyectos de ley: primero el 775/83, que fue archivado hasta la Asamblea Constituyente de 1987; luego, en el intento de reglamentar el artículo 182 de la Constitución Federal de 1988, se iniciaron discusiones para el proyecto de ley 5.788/90, ahora titulado Estatuto de la Ciudad, nombre que llevaría la versión aprobada como ley en el 2001. En el caso de la expresión *reforma urbana*, la disparidad entre el debate parlamentario e incluso la discusión de ese tema por la sociedad civil y el despertar del interés formal en la academia es aún más intrigante. Reforma urbana, de hecho, ya era una expresión exacta para la búsqueda de documentos desde los años 1970.

En Brasil, la lucha por la denominada «reforma urbana» nació del abismo que divide los espacios (¡a veces contiguos!) reservados a los ricos y a los pobres en nuestras ciudades. Según Erminia Maricato, el Movimiento por la Reforma Urbana surgió «de iniciativas de sectores de la iglesia católica, como la CPT – Comisión Pastoral de la Tierra», que se dedicaba a la asesoría de la lucha de los trabajadores en el campo (...) a partir de una primera reunión realizada en Río de Janeiro, al final de los años 1970. (BASSUL: 2002:1).

Llama la atención, también, el hecho de que las tesis de doctorado hayan sido más lentas que las disertaciones de maestría a la hora de asimilar una realidad que ya formaba parte de los debates urbanos nacionales desde hacía tiempo. Es posible entender esa diferencia a partir del grado de complejidad en el patrón de adopción de las palabras clave, pues es menos complejo en las disertaciones de maestría que en las tesis de doctorado; las primeras usan expresiones más particularizadas que expresiones de uso frecuente y también de significado más abarcador.

Conforme con lo anunciado, otra posibilidad de análisis a partir del banco de tesis y disertaciones de CAPES se refiere a la distribución del uso de las palabras clave por Grandes Áreas, que permite visualizar diferentes intereses temáticos. Ese resultado está presentado abajo, a partir de 1997 como recorte temporal.

La FIG. 8 evidencia una esperada concentración de las expresiones exactas en dos

FIG. 8/ Trabajos totales por palabra clave y por Grandes Áreas

Gran Área	Est. de Cid	Ref. Urb.	Vacíos Urb.	Part. Pop.	Part. Com.	Totales
Agrarias	0	0	0	20	8	28
Biológicas	0	0	0	9	0	9
De la Salud	2	3	0	105	49	159
Ex. / Tierra	5	0	1	3	0	9
Humanas	19	67	11	220	51	368
Soc. Aplic.	171	53	25	398	43	690
Ingenierías	27	6	9	27	9	78
L. L. Art	0	4	0	2	0	6
Multi.	12	9	3	55	11	90
Totales	236	142	49	839	171	1.437

Fuente: CAPES, tabulación de los autores.

Grandes Áreas: Humanas (destacándose las áreas de Educación, Geografía, Historia y Sociología) y Sociales Aplicadas (destacándose las áreas de Derecho, Arquitectura y Urbanismo y Servicio Social). Tal hecho se justifica por la concentración de programas cuyo interés es la ciudad y su gestión, siempre respetando el gran debate que se observa en términos de una «nueva» y deseada fase en la forma en que las administraciones municipales se relacionan con sus ciudadanos. Analizando por separado cada una de las expresiones exactas, el uso de la expresión *participación popular* es el más frecuente, siendo adoptada por todas las Grandes Áreas, a pesar de ser insignificante para las Ciencias Exactas y de la Tierra y para Lenguas, Letras y Artes. Es posible creer que esa expresión tenga de hecho un uso más corriente y no exprese, necesariamente, un intento de debatir sobre gestión urbana. Esto explicaría el alto porcentaje de uso para el caso del área de Salud, justamente dentro del área de Salud Colectiva, la cual se sirve más de las expresiones exactas *participación popular* y *participación comunitaria* que las otras sub-áreas de la Salud. La mayor concentración se encuentra de hecho en el uso de la expresión *Estatuto de la ciudad*, con uso casi exclusivo por parte de las Ciencias Sociales Aplicadas, en especial el área de Derecho. Esa misma expresión es recurrente en las Ingenierías, con 27 recurrencias, y en las Humanas, con 19.

La lectura de las informaciones previamente referidas, identifica una coherencia en la distribución del uso de las expresiones seleccionadas por las Grandes Áreas de investigación tipificadas por CAPEs. Eso puede significar que el debate producido en la sociedad en las últimas décadas y muchas veces aceptado por la acción parlamentaria tiene un reflejo en las áreas de investigación que se consideran más preparadas para asumirlo. Aún más, puede haber una demanda latente en esas áreas por comprender problemas y cuestiones que cada vez están más presentes en las actividades prácticas relacionadas con la gestión y la planificación de las ciudades, reflejando las resoluciones y necesidades de acompañamiento y cumplimiento de las exigencias legales paulatinamente discutidas y aprobadas a lo largo del periodo estudiado. Aquello que podría revelar una aproximación de interés temático con lo que se presenta más urgente en las últimas décadas en términos de debate urbano, evidencia un desfase temporal de la comunidad académica que merecería mayores investigaciones.

5. Discusión de recurrencias

Tales recurrencias y tendencias, en términos de tópicos investigados por la academia brasileña e internacional, son importantes para ayudar a comprender el contexto de nuestras investigaciones, identificar temas poco explorados y visualizar posibles asociaciones en otras áreas e incluso grandes áreas de conocimiento. Más que esto, tales recurrencias y tendencias constituyen una fuente rica de información para direccionar y determinar prioridades que orienten la adjudicación de recursos. Parece claro que la ciencia tiene un papel relevante en la identificación de los problemas de la vida cotidiana y en la manera en que se relaciona con éstos. Parece claro también que mucho de lo que es investigado es producto de las alternativas y enfoques individuales del investigador.

A partir de los resultados presentados previamente, resulta estimulante la tarea de identificar el momento en que determinados tópicos comienzan a ser recurrentes, reconocer si se debe a una decisión consciente que busca profundizar una determinada discusión y contribuir a un largo y casi interminable proceso acumulativo de conocimiento científico; o observar en qué momento tales recurrencias resultan, en gran parte, de una acomodación facilitada por la disponibilidad de material de investigaciones realizadas anteriormente y, más importante aún, por la construcción y consolidación de un discurso moderadamente disputable, certero, seguro, poco escéptico. En esta segunda posibilidad, para el marco temporal aquí tratado, reaparece irónicamente la llamada Teoría de la Elección Racional (BECKER: 1976), tan apreciada por las ciencias económicas y que considera que siempre hay un momento analítico que antecede a la toma de decisiones.

Respecto a esa segunda posibilidad, se puede decir entonces que estaríamos, lamentablemente, lejos del llamado «contrato social» anunciado por Guston & Kenniston, 1994 (en DAGNINO, 2006: 16):

el gobierno promete apoyar la ciencia básica que la revisión por pares considere meritoria y los científicos prometen que la investigación será ejecutada bien y honestamente y que proveerá un flujo constante de descubrimientos que puedan ser traducidos en productos nuevos, medicamentos, o armas.

Se considera entonces importante saber si la recurrencia temática observada en el estudio transcrito arriba y el bajo índice de señales de cambio en cuanto a los temas hegemónicos,

serían el resultado de una decisión estratégica (en el caso de la teoría citada debido a variables económicas), buscando resultados garantizados o una simple reproducción de aquello ya visto y ya dicho, sin evaluar posibilidades de originalidad o de nuevas perspectivas de análisis. Reconocer la significancia de la intencionalidad, la racionalidad y el reconocimiento del riesgo y la incertidumbre en las opciones del investigador es así fundamental para la asignación de recursos a las investigaciones, la selección de investigadores y la selección de artículos para publicación.

(...) a cambio de fondos públicos, los científicos y las universidades tendrían que orientar su investigación para satisfacer usuarios, económica y socialmente, significativos. Tendrían que asumir responsabilidades mucho más explícitas de lo que han sido hasta entonces, en el sentido de persuadir a los políticos y a la sociedad sobre el mérito de sus investigaciones, y seguir un modelo de innovación mucho más complejo que el modelo lineal previamente adoptado. (GUSTON & KENNISTON, 1994: 6-7).

O como señala Milton Santos, sobre los caminos de la construcción científica contemporánea:

Con la globalización, la selección es cada vez más estrecha. Por consiguiente, el campo de pensamiento se reduce y la distancia en relación con la búsqueda de la verdad aumenta. Y hoy hay una tecnificación de la investigación, es decir, hay una necesidad de fondos, la mayor parte de las investigaciones necesita financiación, eso complica porque el dinero se da más frecuentemente a los centros de investigación que aceptan esa instrumentalización (SANTOS: 1998: 14).

En el largo periodo analizado, no se observaron posibles puntos de inflexión o cambios significativos en la hegemonía de tópicos de investigación; de hecho, no hay apenas una recurrencia de esos tópicos sino que además hay una permanencia de éstos durante un largo periodo de tiempo. Así, identificar cómo esos tópicos se afirman en el debate científico es también provocador, ¿Lo hacen a partir de intereses individuales aportados por los investigadores en sus tesis, disertaciones, artículos y proyectos de investigación, o por la firme priorización de las agencias de fomento?

La recurrencia de algunos temas en la producción científica contemporánea y, más importante, se puede afirmar, la recurrencia de la forma como esos temas son tratados, ha sido motivo de numerosos estudios epistemológicos que explican una duda vehemente respecto al impacto de los mismos. Aun así, el estudio desarrollado por JOB & *al.* (2009) sobre las razones que sustentan los conceptos de los procesos selectivos de los artículos sometidos a la revista *Movimiento*¹², entre los años 1997 y 2007, revelan que la no aprobación se hace, en primer lugar, debido a problemas metodológicos (51,36%), seguido por la falta de profundidad teórica (19,22%), problemas de normalización (11,94%), problemas de redacción (10,19%), falta de originalidad (3,11%), escasos instrumentos de estudio (2,62%) y problemas éticos (1,55%). Como se observa, la originalidad parece no preocupar al proceso selectivo entre pares, lo que de hecho parece no corresponder al desencanto repetidamente observado. Aunque se pueda contar con una producción nacional destacable en dinamismo y volumen,

datos recientes muestran que la producción de la ciencia brasilera se destaca en su crecimiento de 8% en la repartición del producto anual en términos mundiales y ocupa el 17º lugar en la lista de países más activos. Tal vez sea más significativo el hecho de ocupar el 9º lugar entre los países que presentan mayor dinamismo en términos porcentuales de crecimiento entre los años 1991 a 2003 (CASTIEL & SANZ-VALERO: 2007:3041).

Persiste la duda o, mínimamente, una crítica necesaria:

existen (y existirán) muchos artículos que jamás serán leídos. Es difícil estimar ese dato. Hay, todavía, estimativos de que cerca del 50% de los trabajos publicados de ciencias sociales jamás serán citados [...] Hay términos críticos, hasta jocosos, que designan este orden de cuestiones éticas delante del fenómeno de proliferación en la literatura científica [...] En otras palabras: un mismo contenido puede aparecer en varios artículos, después de recibir pequeñas modificaciones cosméticas. La auto-citación puede constituirse en un llamado «auto-plagio» (CASTIEL & SANZ-VALERO: 2007:3042).

¹² El estudio comprende 191 conceptos emitidos por los pares de la revista *Movimiento*, publicación de la Escuela de Educación Física de la Universidade Federal do Rio

Grande do Sul, en las áreas de educación física, ampliada a las ciencias humanas y sociales.

6. Observaciones finales

En términos de restricciones y continuidades de la investigación aquí presentada, se puede decir que su primera parte, anteriormente discutida, es, de hecho, la más fácil: una compilación y medición, lenta, pero factible, de trabajos que podrían identificar lo que nos preocupa en la academia nacional sobre la contemporaneidad de nuestras ciudades. La segunda etapa de este esfuerzo, esa que está a cargo del lector o de estos mismos autores en otro momento, debe ser la de buscar entender, con mayor profundidad, la relación entre esa misma temática y la realidad urbana: compartimentando más detalladamente los marcos temporales, dando origen a relaciones más afinadas entre lo escrito, lo investigado y los fenómenos observados en la práctica de la gestión, y, fundamentalmente, a partir de una muestra, realizar el análisis de contenido de los artículos, tesis y disertaciones.

Se reconoce también otra posibilidad para refinar las discusiones preliminares previamente presentadas, la búsqueda de similitudes entre lo producido por la academia científica nacional, siempre a partir de nuestro mayor depósito de tesis y disertaciones (el banco de esas investigaciones en el *site* de la CAPES) y aquello producido por nuestros pares en otros centros importantes de producción científica mediante el estudio del acervo de bancos similares.

Algunas cuestiones quedan pendientes para ser pensadas. Un ejemplo de esas cuestiones implica a las agencias de financiación de las investigaciones científicas y también a los periódicos científicos: ¿cómo deben éstos identi-

ficar o establecer límites entre la importante profundización de algunos tópicos y la acumulación de estudios ya realizados y que agregan poco a los debates? Es una cuestión difícil pero su discusión es urgente. Con eso finaliza este artículo, reiterando su carácter provocador y el propósito de animar debates más profundos. Por ahora, cómodamente, recomendamos dar continuidad investigadora a algunos de los tópicos aquí explorados o descritos.

Es necesario hacer una última advertencia acerca de las diferentes temporalidades entre el material aquí utilizado y otra fuente de investigación bibliométrica que podría servir como fuente de verificación y, consecuentemente, como complemento de la presente investigación: los tiempos de desarrollo de las tesis y disertaciones de doctorados y maestrías académicos son notoriamente largos, mientras que los tiempos de los artículos científicos publicados en revistas son más ágiles y, tal vez, más próximos a los acontecimientos de la política pública y la gestión urbana. Aunque se tome en consideración el hecho de que las tesis y disertaciones reflejan una parcela significativa del desarrollo científico y de las preocupaciones epistemológicas presentes en la academia, siempre hay un gran número de investigaciones en desarrollo sin esa vinculación directa con la formación de investigadores en los programas de postgrado, coordinadas por investigadores graduados y activos en centros de investigación esparcidos por el país. Así, hay que verificar lo que implican esas diferencias temporales en el análisis de los temas recurrentes del «pensar» y el «hacer» del urbanismo, la gestión urbana y la planificación urbana y regional.

7. Bibliografía

- ARAÚJO, C. A. (2006): «Bibliometria: evolução histórica e questões atuais». In *Em Questão*, 12(1): 11-32, jan./jun. Porto Alegre.
- BASSUL, J. R. (2002): «Reforma urbana e Estatuto da Cidade». *EURE* 28(84) sep. Disponible en <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612002008400008&script=sci_arttext> [consultado el 09 de octubre de 2009].
- BECKER, G. C. (1976): *The economic approach to human behavior*. Chicago University Press. Chicago.
- BUFREM, L. S. (2007): «Produção de Informação sobre questões Epistemológicas na Literatura Acadêmica em Biblioteconomia e Ciência da Informação no Brasil». *Apresentado no VIII ENANCIB – Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, de 28 a 31 de outubro, Salvador*. Disponible en <<http://www.enancib.ppgci.ufba.br/artigos/GT7-215.pdf>> [01 de outubro de 2009].
- CALDAS M. P. & T. TINOCO (2004): «Pesquisa em Gestão de Recursos Humanos nos Anos 1990: um estudo bibliométrico». *RAE*, 44(3): 100-114. Disponible en <<http://www.rae.com.br/artigos/2113.pdf>> [consultado el 01 de octubre de 2009].
- CASTIEL, L. D. & J. SANZ-VALERO (2007): «Entre fetichismo e sobrevivência: o artigo científico é uma mercadoria acadêmica?». *Cad. Saúde Pública*, 23 (12): 3041-3050, Rio de Janeiro. Disponible en <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v23n12/25.pdf>>. [consultado el 16 de outubro de 2009].
- DAGNINO, R. (2006): «A comunidade de pesquisa e a política de ciência e tecnologia: olhando para os países avançados». *CTS, Cienc. Tecnol. Soc.* 3(7) sep. Ciudad Autónoma de Buenos Aires Disponible en <[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1850-00132006000100003&script="](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1850-00132006000100003&script=)

- sci_arttext> [consultado el 15 de octubre de 2009].
- DARWIN, C. (2004) *A origem das espécies*. Martin Claret, São Paulo.
- DAWKINS, R. (2002): *An atheist's call to arms*. Video. Disponible en <<http://www.ted.com>> [consultado el 03 de setembro de 2009].
- GRAEML, A. R. H. & F. MACIEL & M. A. MACADAR (2007): Análise de Citações Utilizadas em ADI: 10 Anos de Anais Digitais do Enanpad (1997-2006). Disponible en < <http://www.dainf.ct.utfpr.edu.br/~graeml/publica/artigos/download/Enanpad2007AnaliseCitacoes.pdf> > [21 de enero de 2013].
- GUSTON, D. H. & K. KENNISTON (1994): «Introduction: the social contract for science». In H GUSTON & K KENNISTON (eds.), *The Fragile Contract: University Science and the Federal Government*. D. MIT Press Cambridge, MA.
- JOB, I. & A. M. MATTOS & A. TRINDADE (2009): «Processo de revisão pelos pares: por que são rejeitados os manuscritos submetidos a um periódico científico?». *Movimento*, 15(3). Disponible en <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/viewArticle/8830/5825>> [consultado el 15 de octubre de 2009].
- KUHN, T. (1996): *The structure of scientific revolutions*. University of Chicago Press, Chicago.
- LEITE, L. & Z. BARCELLOS (2010): «Resultado de pesquisa para disciplina de doutorado» *Pesquisas Contemporâneas*. (Professor Clovis ULTRAMARI. PUCPR, PPGTU).
- MACHADO, R. das N. (2007): «Análise cientométrica dos estudos bibliométricos publicados em periódicos da área de biblioteconomia e ciência da informação (1990-2005)». In *Perspectivas em Ciência da Informação*. 12(3): 2-20, sept./dec. Belo Horizonte.
- MANNION, J. (2004): *O Livro Completo da Filosofia*. (traducción de Fernanda MONTEIRO DOS SANTOS). Masdras, São Paulo.
- SANTOS, M. (2008): «Entrevista explosiva: Professor Milton Santos». *Revista Caros Amigos*, 17: 13-16, ago.. Entrevista concedida a Marina Amaral & al. São Paulo.
- ULTRAMARI, C. & F. DUARTE (2009): *Inflexões Urbanas*. Editora Champagnat, Curitiba.
- ULTRAMARI, C. & D. A. REZENDE (2006): «Mudanças e Continuidades na Gestão Urbana Brasileira». In *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 111: 19-28, Julho/Dezembro. Iparides, Curitiba.
- VANTI, N. A. P. (2002): «Da bibliometria à webometria: uma exploração conceitual dos mecanismos utilizados para medir o registro da informação e a difusão do conhecimento». *Ciência da Informação*, 31(2): 152-162, maio/ago. Brasília.

Abstracts

The Urban Landscape: An Approach to its Components for Inclusion in Plans and Projects

Miguel GÓMEZ VILLARINO & Teresa GÓMEZ VILLARINO & Domingo GÓMEZ OREA

Throughout the urban landscape's analysis it is to be found that there are two parts which should be taken into account: on one hand there is an objective reality that this urban environmental projects; on the other hand there is a subjective perception of this urban landscape by the population. The latter is determined by the circumstances in which the subject perceives this landscape, by modifying, modeling and interpreting it. Following this distinction, the analysis is divided in two parts: The first one studies such features, that characterize the different urban landscapes, as: the land morphology, the urban fabric, the "texture" provided by the buildings — volume, style, materials, position—, the land use, the human aspects —presence, history, dynamics— and so on. The second one sheds light on the main points of view and the perception's stages of the urban landscape by the population. Finally, it is described, as a guideline, the suitability of the consideration of this information in the application of the landscape policies which, as it defines the European Landscape Convention, is a concept that affects all of the territory, including both urban and peri-urban areas.

The Accessible Pedestrian Route: Structuring a Functional, Safe and Non-Discriminatory Mobility in Public Built Environments

Fernando ALONSO LÓPEZ

After more than two decades of autonomic regulation on accessibility, the approval of the Order VIV/561/2010, of February 1st —a technical document developing basic conditions regarding accessibility and non-discrimination requirements for the access and use of urban public space— establishes a new regulatory framework for accessibility within Spanish cities. What is most outstanding about the Order is that not only unifies technical criteria previously regulated in different ways by regional governments (comunidades autónomas), but it introduces a new concept summarizing the main contents of accessibility that may have wide application and consequences in future urban design: the Pedestrian Accessible Route (PAR). The PAR concentrates the benefits of accessibility for the design of public spaces: functionality, security and non-discrimination through the creation of a protected area for pedestrian use where all the conditions of accessibility in pedestrian mobility are strictly guaranteed.

The paper defends the growing significance of accessibility as an element of urban transformation, reviewing the existing scattered legislation and reveals the characteristics of the PAR, its importance and scope in a context of aging and greater functional diversity of the population.

Strategies for Regeneration and Innovation in Iberian Metropolis: A Review in Times of Crisis

Lorenzo LÓPEZ TRIGAL

The paper reviews the regeneration and innovation strategies adopted in recent years in agglomerations and conurbations over five hundred thousand inhabitants in Spain and Portugal from the documentation obtained from strategic plans, urban and regional plans, reports and publications on issues like: geographical differentiation of metropolitan areas, regional and urban models, management scenarios adopted by public administrations, ongoing projects of major infrastructure and equipment, cooperative networking and intercity competitiveness. With these assumptions seventeen metropolitan Spanish and two Portuguese areas were studied, analyzing in each case urban and regional characteristics, the location within the city network, construction of significant new facilities and infrastructure, and, where appropriate, the failure or slowdown of these operations due to poor governance or economic and funding crisis currently affecting the projects and strategies of the Iberian metropolis.

Refurbishment of Social Housing Neighborhoods: The ARI of La Rondilla en Valladolid

Alberto MEISS RODRÍGUEZ & M^a Rosario DEL CAZ ENJUTO & Antonio ÁLVARO TORDESILLAS

The Committee of the Regions, in its report “The role of urban regeneration in the future of urban development in Europe” makes clear that the new model of sustainable city should be based on an integrated and innovative approach to urban revitalization, consistent with the Leipzig Charter, taking into account the environmental, economic and social issues. One might raise the urban rehabilitation, then, as a strategic policy of the city. Strategic policy against environmental problems, to promote a more equal, cohesive and attractive city, to stimulate the economy, etc.

The study of the case in the article focuses on the rehabilitation of a housing district, similar to those built by public initiative between 50 and 70 in many other Spanish cities and in the expectations and results obtained in different analysis fields: environmental, social and economic development. Especially focuses in the energy and habitability, main objectives of the intervention. Analyzes the current shortcomings, but also the enormous potential of this type of neighborhoods and defends an enhancement of them as generalized urban strategy for the future.

Strategies for Revitalizing XXI Century Classic Commercial Environments

Roger SÁNCHEZ DEL RÍO

This article discusses an example of actions on classical or traditional commercial environments from the eighties of the twentieth century up to the present. Beginning with Canada and the United States and concluding with Europe —Spain and the United Kingdom— to show strategies toward recovering the commercial attractiveness of the more central areas of the city. As a summary, three public intervention of generic models are categorized which summarize the previous sample, articulated on a strategy designed to restore economic activity in the central areas of the city, thus balancing part of the trade flows towards the periphery.

Urban Transformation Processes Driven by Cultural Factors: The case of King's Cross (London)

Marta DOMÍNGUEZ PÉREZ

The paper focuses on showing the influence of cultural factors in the processes of urban transformation through the case study: King's Cross in central London. It begins by considering the hypothesis that private developers are examples of urban discourse closer to the new middle classes excluding residents of lower classes so as to enable urban change. So it is evident the presence of alternative discourses to slow down. To achieve this aim a quantitative analysis, documentary analysis, interviews, and observation has been made. It presents first the reflective current debate in Britain after goes on to describe the case study and analyze the regeneration process based upon the speeches of the various participants.

Metropolitan Governance in Bogotá and Santiago: Divergent Institutions, Convergent Results

Luis FUENTES & Arturo ORELLANA

The aim of the paper is to understand to what extent the development and evolution of metropolitan areas in Latin America is explained by the institutions governing it. For that purpose, the cases of Bogotá in Colombia and Santiago de Chile are compared, considering that these metropolitan areas represent two opposite models of metropolitan governance. The hypothesis is that even though both cities hold two opposite models of institutions, the homogenizing forces of globalization and the market are stronger than public regulatory action in any form, so that metropolitan institutions have a low incidence in the generation of socio-territorial balance conditions in the economic, physical and social development and transformation of these cities.

On the Recurrence of Ideas in the Brazil Urban Planning Discussion

Clovis ULTRAMARI & Rodrigo José FIRMINO & Séfora F. P. SILVA

Based on bibliometric exercises, this article discusses the national and international scientific production on the Brazilian contemporary city and its forms of management. Authors discuss the outstanding recurrence of certain research topics on the debate of urban matters by the Brazilian academy and the relation between such academic approach and the urban management practice. It is in fact a discussion on the recurrence of certain topics among Brazilian urban scientific researches and their appropriation by the practice of urban management by governmental agencies. This is a discussion on priorities given by Brazilian urban science, approaches adopted, their novelties, their thematic recurrences, and the way urban management practices react to this set of characteristics. Timeframe adopted begins in the 1990's and finalizes in 2007. Source of information used is the thesis and dissertations data base of the National Council for Scientific and Technological Development (CAPES). This database now makes available the almost entire post-graduation production in the country. Discussion is so based on the way Brazilian academy sees the urban phenomenon we now live in by investigating the possible reasons for thematic choices of research, priorities given certain by specific scientific areas, the contemporaneousness of these researches as well as their possible anachronism. Despite the fact that the research prioritizes Brazilian city, discussion brought here may be contextualized in other urban realities. Main conclusions concern the observation of a restrict contemporaneousness in a great part of researches, a low adherence to urban management procedures, and a call for a necessary review of priorities in terms of support given by scientific agencies to future research projects.

2012. El año de los mayores descensos de los precios de la vivienda

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Doctor en CC. Económicas, UCM, Estadístico Superior del Estado (excedente) y Economista titulado del Banco de España

«Los bancos parecen mas dispuestos a financiar a empresas que estan formando carteras de activos en viviendas de alquiler, debido a su creciente confianza en que va a desarrollarse un mercado secundario de títulos con dicho respaldo».

FOLEY ST. & A. RAVAL (2013):

«Wall Street falls back in love with Mc Mansion deals». *Financial Times*, 15.2.

1. Introducción

Sobre un trasfondo de descenso de la actividad productiva en España y en la Eurozona en 2012, destacó en este ejercicio la mayor intensidad de los descensos de precios en el mercado de vivienda respecto de los cuatro años de ajuste precedentes. En 2012 destacaron los cambios en la regulación, tanto en la fiscalidad como en la normativa bancaria más próxima al mercado de vivienda. La reducción de la nueva oferta de viviendas detrajo medio punto porcentual a la variación anual del PIB. La tensión social por los desahucios provocó la introducción de medidas de protección a los hogares más vulnerables, actuación que ha continuado en el primer trimestre de 2013. El pasado año se cerró con la creación del «banco malo», del que destaca tanto la amplia dimensión adquirida como la conveniencia de precisar una estrategia clara de actuación en 2013.

2. La economía mundial. Los emergentes mantienen el tono

De acuerdo con las previsiones del Fondo Monetario Internacional de enero de 2013, en el

presente ejercicio el ritmo de crecimiento de la economía mundial (3,5%) mejorará ligeramente respecto del 3,2% previsto para 2012 (FMI, 2013). El crecimiento correspondiente a las economías avanzadas aumentaría en solo una décima sobre el año precedente, un 1,4%. Los países emergentes lo harían a un ritmo del 5,5%, cuatro décimas superior al del ejercicio de 2012 (FIG. 1).

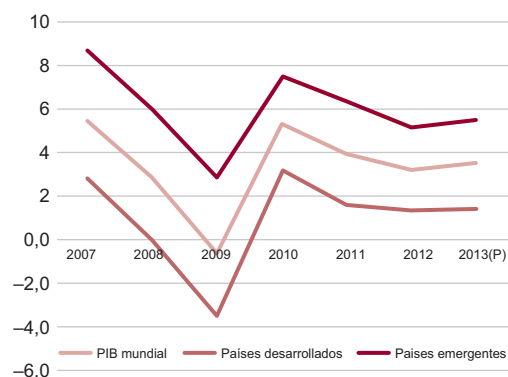


FIG. 1/ PIB mundial, países desarrollados y emergentes. Tasas reales de crecimiento, 2007-2013

Fuente: FMI.

Entre los países avanzados, en 2013 todo apunta a que en Estados Unidos y en Japón, los gobiernos tratarán de aplicar políticas económicas de corte más expansivo con el fin de impulsar el crecimiento. En tales economías avanzadas destaca la peor situación de la Eurozona, cuya previsión de crecimiento para 2013 es negativa. En el caso de los países emergentes, aunque el ritmo de crecimiento previsto casi equivale a cuatro veces el de los países avanzados, se está lejos de las elevadas tasas de expansión del periodo 2010-2011. La consolidación fiscal y las reformas del sistema financiero, serían las piezas básicas de la política económica a nivel mundial, según el FMI.

El negativo comportamiento de la actividad en la Eurozona durante la segunda mitad de 2011 ha afectado seriamente a la baja a las perspectivas de dicha área económica para 2013. La Eurozona presenta abundantes indicios de estancamiento económico, a la vez que ofrece una amplia heterogeneidad en el comportamiento de las economías de los estados miembros. Los países del «centro» (Alemania, Finlandia, Holanda) presentan una evolución económica caracterizada por un crecimiento moderado y por unas tasas de desempleo sustancialmente inferiores a las de los «países periféricos». Los países periféricos, dominados por unas políticas de ajuste encaminadas a reducir el alcance de la deuda, sufren unas tasas de crecimiento muy bajas o negativas y están experimentando descensos importantes del número de empleos.

La crisis de la deuda ha puesto de manifiesto la ausencia de mecanismos equilibradores dentro de la Unión Monetaria. Se avanza lentamente en la Eurozona hacia la Unión Bancaria y también de forma poco intensa hacia la Unión Fiscal. La recuperación de los países más retrasados se confía al desarrollo de políticas de reformas en los mismos. Dichas políticas de reforma se apoyan en la flexibilización profunda del mercado de trabajo, en la consolidación fiscal y en el saneamiento de los respectivos sistemas financieros.

La previsión del Banco Central Europeo (BCE) sobre la actuación de la economía de la Eurozona en 2013 es de un retroceso de la actividad del $-0,3\%$, menos acusado que el $-0,5\%$ de 2012 (FIG. 2). Los componentes básicos de la demanda interna pueden registrar en 2013 descensos menores que los de 2012, mientras que las exportaciones acelerarían el crecimiento real ($4,3\%$) respecto del año anterior ($2,9\%$).

Las políticas de reducción del déficit público, diseñadas para facilitar la refinanciación de la deuda pública y privada en los mercados de capitales, tienen un signo acusadamente estabilizador, puesto que deprimen la expansión de la demanda interna. El signo restrictivo de las políticas económicas lo pretende compensar el BCE a través de la amplia facilidad crediticia abierta a los bancos de la Eurozona. Se trata de reforzar el crecimiento del crédito mediante las aportaciones de liquidez a los bancos, del reforzamiento del capital de dichas entidades efectuadas a nivel de cada país, y de mejorar la percepción general del riesgo de cada país. (DRAGHI, 2013).

FIG. 2/ **Eurozona. Previsiones del BCE Tasas medias de crecimiento interanual (*) Precios constantes. Porcentajes**

Magnitudes	2011	2012(*)	2013(*)
Índice precios de consumo armonizado	2,7	2,5	1,6
PIB real	1,5	-0,5	-0,3
Consumo de los hogares	0,1	-1,1	-0,6
Consumo público	-0,2	-0,2	-0,6
Formación bruta de capital fijo	1,6	-3,8	-2,6
Exportaciones	6,5	2,9	4,3
Importaciones	4,3	-0,4	1,0
Supuestos			
PIB extra eurozona	4,1	3,7	3,8
Exportaciones extra eurozona	6,4	3,4	3,7

(*) Las tasas de variación corresponden al punto medio de los intervalos previstos para 2012 y 2013.

Fuente: BCE, *Boletín Mensual*, diciembre 2012.

La eurozona presentará en 2013 una posición exterior equilibrada, pero seguirá adoleciendo de un elevado desempleo. En el último trimestre de 2012 la tasa de paro era del 11,7%, lejos del 7,2% de febrero de 2008, el nivel más reducido alcanzado tras la fase anterior de significativo crecimiento económico. Los jóvenes y los empleos menos especializados han sido los más afectados por el mayor desempleo, aunque hay una amplia heterogeneidad en los países miembros. El BCE considera que se deberían de priorizar las políticas laborales activas, que ayuden al parado a encontrar empleo apoyándolo en la búsqueda del mismo, mediante la mejora de la capacitación general del capital humano (BCE, 2013).

3. La economía española sufrió una recaída en 2012

La economía española registró en 2012 un retroceso de la actividad, medido por la caída del PIB, de un -1,4%. El PIB trimestral descendió desde el 2º hasta el 4º trimestre de 2012. La demanda interna de la economía retrocedió en un -3,8%, mientras que el sector exterior efectuó una aportación positiva al crecimiento de 2,4 puntos porcentuales (FIG. 3). Dentro del descenso acusado de la demanda interna, el retroceso mayor correspondió a la inversión en capital fijo, destacando la caída del -11,4% a la construcción y el descenso, algo menos acusado, en la inversión productiva, el -6,4%.

En 2012 el empleo descendió con especial intensidad en España. Frente a un retroceso del PIB del -1,4%, la caída media del empleo fue

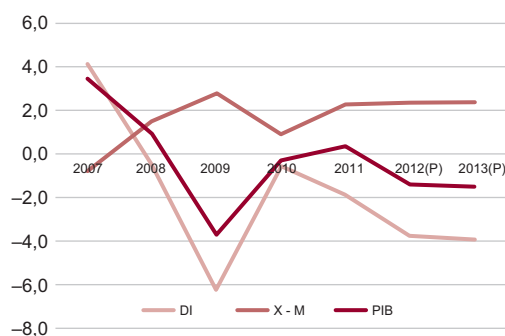


FIG. 3/ Economía española. Tasas de crecimiento real del PIB y de la demanda interior. Aportación al crecimiento del sector exterior (%). Series anuales, 2007-2013 (previsión)

Fuente: FMI y FUNCAS (Panel de previsiones).

del -4,3%. Esto implicó una disminución del número de ocupados, según la Encuesta de Población Activa del INE, de 850.400 (FIG. 4). Por cada punto porcentual de caída del PIB el empleo disminuye en España en un 3,5% en los últimos ejercicios. En 2012 los mayores descensos del empleo, según la EPA, correspondieron a la construcción (-15,9%), transportes y comunicaciones (-5,1%) y comercio, restaurantes y hostelería (-4,9%). La tasa media anual de desempleo ascendió al 25% de los activos en 2012.

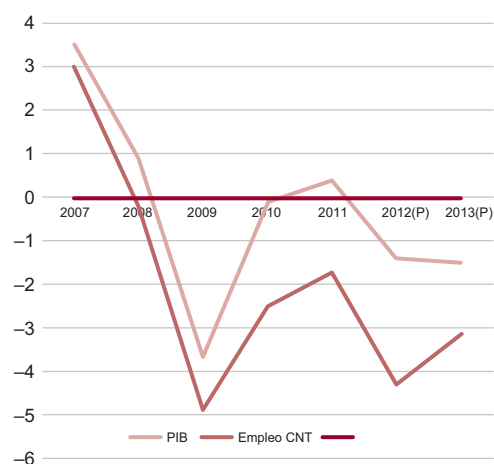


FIG. 4/ España. PIB y empleo. Tasas anuales de variación, 2007-2013 (previsión)

Fuente: INE, CNTr.

El índice de precios de consumo aumentó en un 2,9% en 2012, aumento superior al 2,4% de 2011. Los componentes más inflacionarios de dicho índice en 2012 fueron los relativos a alimentos no elaborados (3,9%) y productos energéticos (7,6%). El aumento medio salarial fue del 0,5% en los tres primeros trimestres de 2012 sobre el mismo periodo del ejercicio anterior. Dicho crecimiento fue inferior al aumento medio anual de los precios de consumo (2,4%) en 2012.

El fuerte descenso del déficit comercial redujo de forma trascendente el déficit corriente de balanza de pagos. Se prevé que dicha magnitud alcance un nivel del -1,7% del PIB en 2012 (-3,9% en 2011). El aumento real de las exportaciones en 2012 fue del 3,3%, mientras que las importaciones descendieron en el mismo año en un -4,4%. Se advierte que la reducción del desequilibrio externo tiene mucho que ver con la debilidad de la demanda interna

de la economía española. En todo caso, resulta positivo que las exportaciones mantengan un importante dinamismo y que la suma del déficit corriente y del saldo de la balanza capital resulte no negativa, pues ello implica que no está creciendo la deuda exterior de la economía española.

La previsión de déficit público para 2012 es del -7,3% del PIB (-8,9% en 2011), aunque la deuda pública ha seguido creciendo en el pasado ejercicio. En dicha evolución ha influido el mayor endeudamiento que ha supuesto el recurrir a la línea de financiación abierta en España por la UE para el saneamiento de los bancos españoles.

La previsión para 2013 es de un nuevo descenso del PIB de un -1,5% en 2013. En dicho año la aportación exterior al crecimiento será mayor que la de 2012, 4,4 puntos porcentuales. De nuevo la demanda interna seguirá provocando nuevos descensos de la actividad y del empleo de la economía española.

El retroceso del empleo puede resultar inferior al de 2012, el -3,1%, con lo que la tasa media de desempleo puede ascender al 26,0 % de los activos. La balanza corriente puede llegar a equilibrarse del todo en 2013. El déficit público previsto es del -5,6% del PIB (FIG. 5).

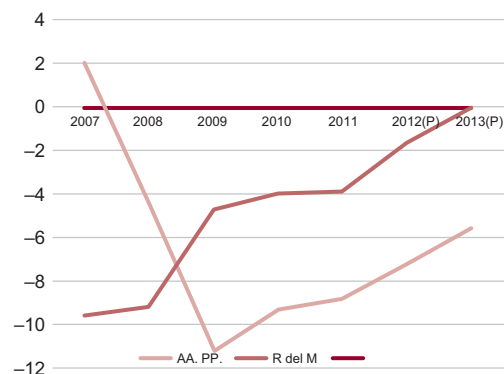


FIG. 5/ España. Sector Exterior y Administraciones Públicas. Saldos netos (% del PIB), 2007-2013 (previsión)

Fuente: INE y FUNCAS (Panel).

El equilibrio de balanza de pagos, aun siendo positivo, no implica que el sector exterior disponga de la potencia precisa para producir por sí mismo el crecimiento que la economía española necesita. Ante la difícil situación de la economía española, la política económica debería poder aspirar a proteger y promover el

producto potencial de la economía, resultando asimismo imprescindible establecer una estrategia de crecimiento que evite una recesión prolongada, actuando directamente para mantener la demanda (SKYDELSKY & MILLER, 2013):

4. Mercado de vivienda en 2012. Mayor ajuste en los precios

2012 fue el año de mayores descensos anuales en los precios de la vivienda desde el inicio de la crisis. El ajuste total a la baja de los precios de la vivienda en España se ha aproximado al 31% en algo menos de cinco años, según el índice de precios de vivienda del INE. Este indicador descendió en un -15,2% en el tercer trimestre de 2012 sobre el mismo periodo del año precedente (FIG. 6). El descenso fue mayor en 2012 en el caso de las viviendas usadas (-16,4%).

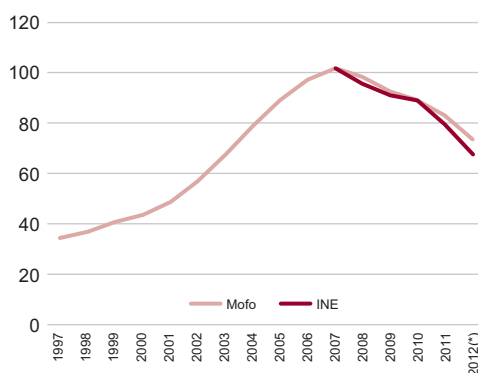


FIG. 6/ Precios de la vivienda. Índices 4º trimestre (100 = media de 2007). Precios de tasación (1997 - 2012) e índice de precios de vivienda, según datos de los notarios (2007 - 2012)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO e INE.

Según Tinsa, sobre un descenso acumulado del 33,3% entre diciembre de 2007 y el mismo mes de 2012, los mayores retrocesos de precios se han producido en el área de la Costa Mediterránea (-40,1%), resultando tales descensos menos acusados en el área de Baleares-Canarias (-26,7%) (FIG. 7). Según el citado índice de precios del INE, por autonomías el descenso acumulado mayor fue el de Cataluña (-41%), mientras que el menos intenso fue el de Extremadura (-12,4%). El precio medio de mercado de una vivienda fue de 1.531,2 euros/m² en el 4º trimestre de 2012 (137.808 sería el precio de venta de una vivienda de 90 m² en España en dicho periodo de tiempo), según la estadística de precios de vivienda del Mº de Fomento (FIGS. 7 bis y 8).

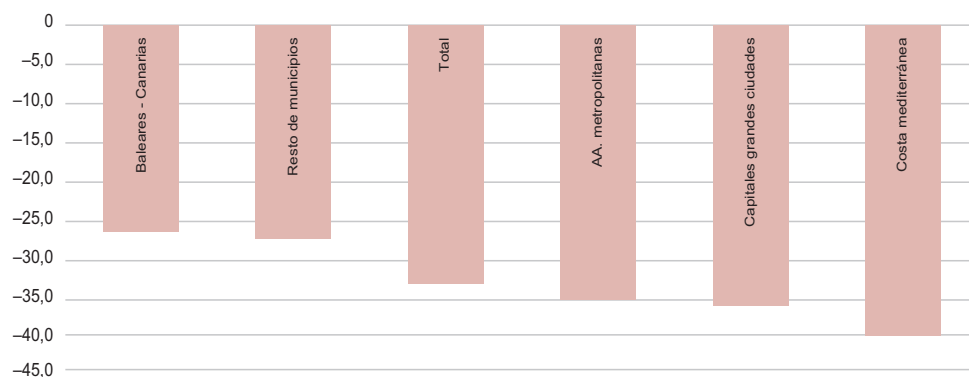


FIG. 7/ Precios de las viviendas. Variaciones acumuladas en el periodo de recesión del mercado de vivienda (diciembre 2012 / diciembre 2007) (%)

Fuente: Tinsa.

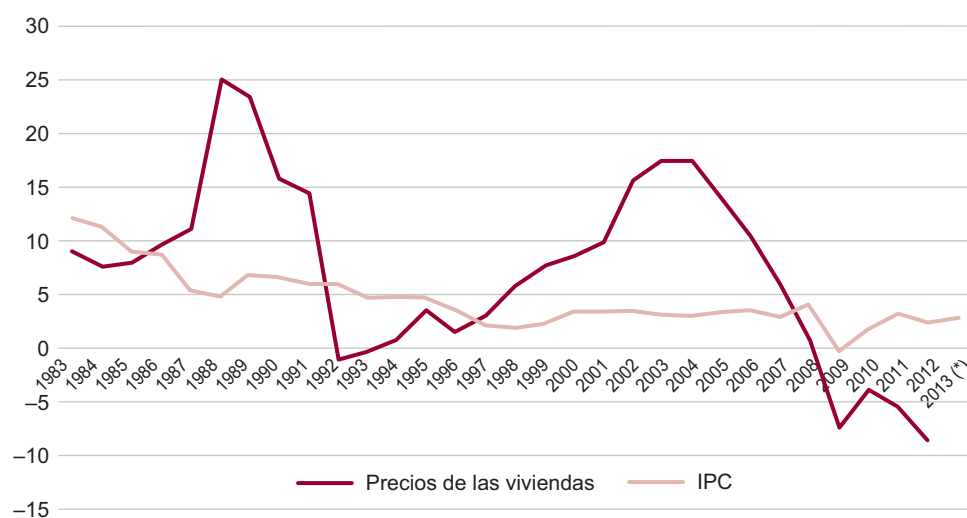


FIG. 7BIS/ Precios de las viviendas (tasaciones) e Índice de Precios de Consumo. Variaciones medias anuales, 1983-2012

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO e FUNCAS.

FIG. 8/ Precios de las viviendas. Variaciones, según los diferentes indicadores Recorrido de la variación desde el inicio de la crisis

	Fecha de referencia	Fecha del último dato	Variación (%) acumulada	2012 Interanual (%)
1. Índice de precios de vivienda. INE	2007 III	2012 II	-30,8	-15,2
2. Tinsa, Índice General. Tasaciones	2007 diciembre	2012 diciembre	-33,3	-11,3
3. Mº Fomento. Tasaciones	2008 I	2012 IV	-27,1	-10,0
4. Sociedad de Tasación. Tasaciones	2007 diciembre	2012 diciembre	-23,9	-6,9

Fuente: INE, Tinsa, MINISTERIO DE FOMENTO, SOCIEDAD DE TASACIÓN.

Los mayores descensos de los precios en 2012 pudieron tener algo que ver con los cambios en la regulación que supusieron los dos Reales Decretos «Guindos», esto es, los RR. DD. LL. 2/2012 y 18/2012, introducidos en el primer semestre de 2012. Tales normas obligaron a aumentar sustancialmente en 2012 las provisiones correspondientes a los «activos tóxicos» asociados con el mercado inmobiliario existentes a 31.12.2011 en los balances bancarios (suelo, viviendas terminadas y promociones en curso). El descenso del valor contable de los activos reales y de los préstamos pudo afectar a la baja a los precios de mercado de la vivienda.

Los factores determinantes de la demanda de vivienda presentaron una evolución poco favorable a la expansión de dicha magnitud en 2012. Por una parte, la evolución negativa del empleo desaceleró el ritmo de creación de hogares, cuya variación neta anual fue de 11.600 en 2012 (FIG. 9). La previsión para fin de 2012 es de 17,4 millones de hogares y de 16,2 millones de empleos en España.

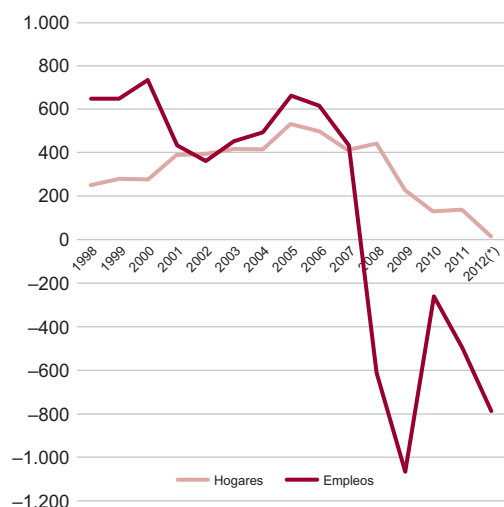


FIG. 9/ Empleo (CNT) y hogares (EPA). Variaciones absolutas anuales, 1998 - 2012 (previsión)

Fuente: INE.

Por otro lado, la renta disponible de los hogares, influida por la caída del empleo, por la desaceleración salarial y por la mayor presión fiscal directa, retrocedió en 2012 por tercer año consecutivo. El descenso real citado fue del 5% en los tres primeros trimestres de 2012 sobre el año anterior, mayor que el de los dos años precedentes (FIG. 9 bis).



FIG. 9BIS/ Renta disponible de los hogares. Tasas de variación anual, deflactadas con el IPC, 1996 - 2012 (previsión)

Fuente: INE y BdE.

El último Censo de Población, correspondiente a 2011, realizado por el INE, referido al 1º de noviembre de 2011, ha subrayado el importante envejecimiento experimentado en los últimos años en la población española. El intervalo de población situado entre los 20 y los 35 años, que aporta la mayor creación neta de hogares, ha descendido en casi 600.000 personas entre 2001 y 2011. Esta circunstancia, unida al saldo migratorio negativo iniciado en 2011, que se ha reforzado en 2012, implica que descenderá de forma acusada en España el ritmo potencial de creación de nuevos hogares.

En 2012 se aceleró el descenso del saldo vivo de crédito inmobiliario (-5,1% fue el ritmo interanual de septiembre de 2012). Dicho retroceso fue mayor en el segmento de la promoción de viviendas (-7,6%) y de la construcción (-14,1%) que en el caso del crédito a hogares para la compra y rehabilitación de viviendas (-2,5%) (FIGS. 10 y 11). Por tercer año consecutivo las compraventas de viviendas superaron a las hipotecas registradas para compra de viviendas.

Así, se aproximó al 40% en 2012 la proporción aparente de viviendas adquiridas sin financiación hipotecaria. Esto puede indicar que una parte significativa de las ventas de viviendas se ha realizado en 2012 sin préstamo hipotecario, posiblemente por inversores, fondos de inversión y extranjeros. Tales ventas pueden también corresponder a daciones en pago de viviendas de promotores a bancos, lo que no requiere una nueva hipoteca.

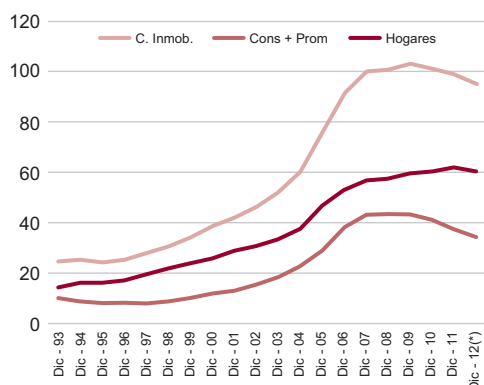


FIG. 10/ Crédito inmobiliario (promotor-constructor y comprador). Saldos vivos, a 31 de diciembre. Porcentajes del PIB, 1993 - 2012 (previsión, datos hasta septiembre)

Fuente: BdE.

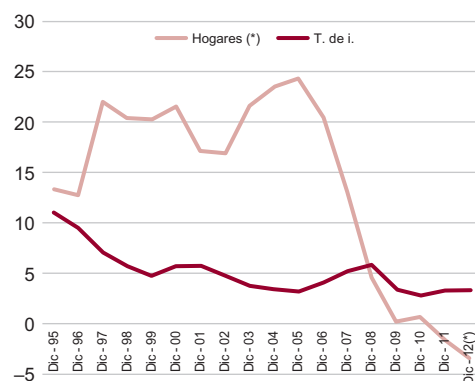


FIG. 11/ Crédito a hogares, para compra y rehabilitación de vivienda (tasas anuales de variación a fin de año). Incluidos titulizados y vendidos a la SGA, y tipos de interés de los créditos a comprador (%) 1995 - 2012

Fuente: BdE.

La morosidad del crédito inmobiliario refleja también la situación del subsector. Después de 2007 dicha variable ha crecido de forma más que notable en las magnitudes correspondientes a la financiación del mercado de vivienda (FIG. 12). El crecimiento mayor de la morosidad correspondió en 2012 a los créditos destinados a la promoción de viviendas («servicios inmobiliarios»). A 30.9.2012, la tasa de morosidad alcanzó el 30,4% del saldo vivo de dichos préstamos a promotor. Le sigue el crédito a la construcción, donde la morosidad fue del 26,4% en la misma fecha.

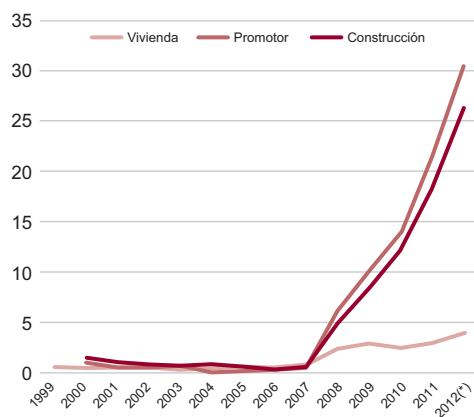


FIG. 12/ Morosidad. Proporción de créditos morosos en los destinados a promoción, construcción y compra de vivienda. Datos al 4º trimestre, 1999 - 2012 (previsión)

Fuente: BdE.

La tasa de morosidad de los préstamos para la rehabilitación y compra de vivienda ascendió

al 3,63%, muy por debajo de la correspondiente al conjunto del crédito a otros sectores residentes (sector privado, básicamente). Con la creación del «banco malo», SAREB, en los datos de diciembre de 2012 ha disminuido la morosidad del crédito inmobiliario. Esto implica que una parte sustancial de la morosidad derivada de la crisis del mercado de vivienda se ha trasladado a dicha entidad desde fines de 2012, conforme a lo previsto.

En 2012 persistió una situación de racionamiento de crédito, atenuada por la débil demanda de financiación crediticia. La mayor parte de la nueva financiación aportada por el conjunto de entidades de crédito al mercado de vivienda lo ha sido a través de préstamos a compradores. Estos últimos adquirieron viviendas en poder de la banca, procedentes de daciones en pago de los promotores y de las ejecuciones hipotecarias.

Las mejores condiciones de acceso a la vivienda en propiedad en España en 2012, derivadas de los descensos de los precios de las viviendas y de los menores tipos de interés (el esfuerzo medio ha descendido hasta el 29,2% de los ingresos familiares de un nuevo hogar en 2012), no han estado acompañadas de mayores volúmenes de financiación a comprador (FIG. 13). El impulso dado desde el gobierno a la consolidación bancaria en 2012 no fue precisamente un estímulo a la concesión de nuevos préstamos. Como se ha indicado, las entidades de crédito han financiado las compras de viviendas situadas en sus balances, y ha sido problemático conseguir créditos para el mercado de vivienda usada.

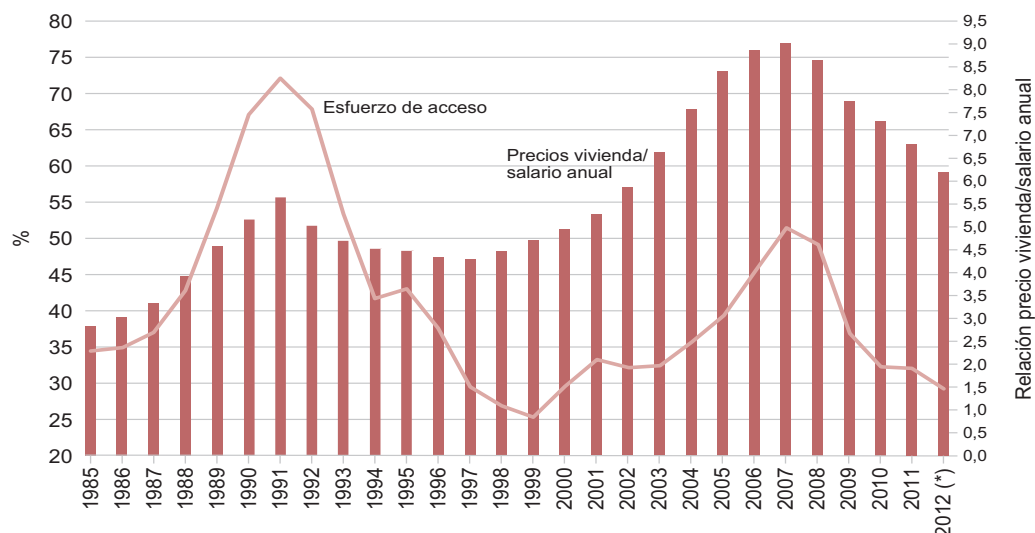


Fig. 13/ **Accesibilidad a la vivienda. Primer acceso. Esfuerzo bruto. Medias anuales, 1985-2012 (*)**

Esfuerzo de acceso: Proporción renta familiar precisa para acceder a una vivienda de 90 m² construidos, con un préstamo a 25 años.

(*) Previsión.

Fuente: Estimación propia con datos del INE, MINISTERIO DE FOMENTO y BdE.

5. La nueva oferta de vivienda en 2012

La debilidad de la demanda de vivienda se tradujo en 2012 en un nuevo descenso de las ventas. Según la información procedente de los notarios, las transmisiones de viviendas descendieron sobre 2011 en un -5,1% (datos hasta el tercer trimestre) situándose próximas a las 330.000 ventas en el año (98.500 nuevas y 226.200 usadas) (FIG. 14). Dicho nivel de ventas supuso la tercera parte de las alcanzadas en 2006, el máximo anual de la fase de auge.

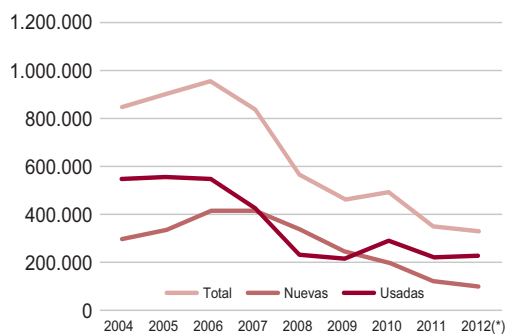


Fig. 14/ **Transmisiones de viviendas (Notarios). Totales anuales, nuevas y de segunda mano 2004 - 2012 (previsión con datos hasta el 3er trimestre)**

Fuente: FMI.

Destacó asimismo el fuerte retroceso de las ventas de viviendas nuevas (-19,2%) y la moderada recuperación de las ventas de viviendas usadas (2,2%). Las ventas de viviendas a extranjeros residentes y a no residentes aumentaron en un 15,3% sobre 2011 en dicho periodo, llegando a suponer dichas ventas a extranjeros y no residentes el 12,2% del total de las ventas (10% en 2011) (FIG. 15). En todo caso la evolución de las ventas de viviendas en España durante el bienio 2011-2012 parece aproximarse a una situación de relativa estabilización, a la vista del comportamiento de las compraventas registradas (FIG. 16).

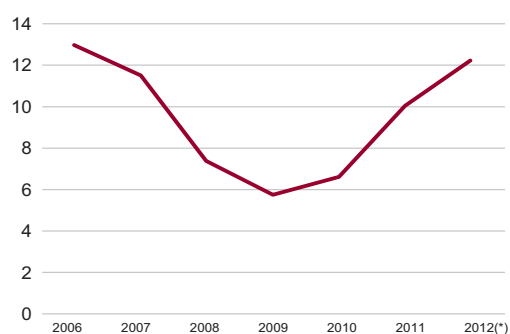


Fig. 15/ **Transmisiones de viviendas. Proporción de ventas a extranjeros residentes y no residentes sobre el total (%). Medias anuales, 2006 - 2012 (previsión)**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO (notarios).

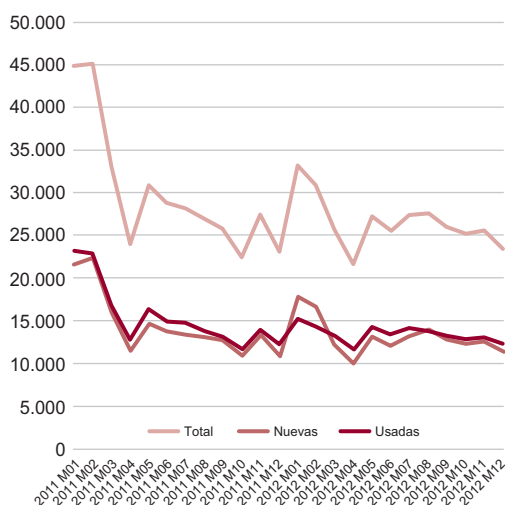


FIG. 16/ Compraventas registradas de viviendas. Total, nuevas y de 2ª mano. Series mensuales, 2011 - 2012

Fuente: INE (registros).

Según la estadística de visados de obra nueva, las viviendas iniciadas descendieron en un 42,9% en 2012, con datos de los once primeros meses, mientras que las terminadas cayeron en un 28,9% (FIG. 17). El descenso de los visados para rehabilitación fue menos intenso que el de los de obra nueva. Se terminaron, pues, unas 119.400 viviendas y se vendieron 98.500 de nueva construcción. Esto implica que el stock de viviendas terminadas y no vendidas se debió mantener en un nivel elevado, oscilando las estimaciones de dicho stock entre 680.000 y 1.100.000 viviendas (FIGS. 18 y 19).

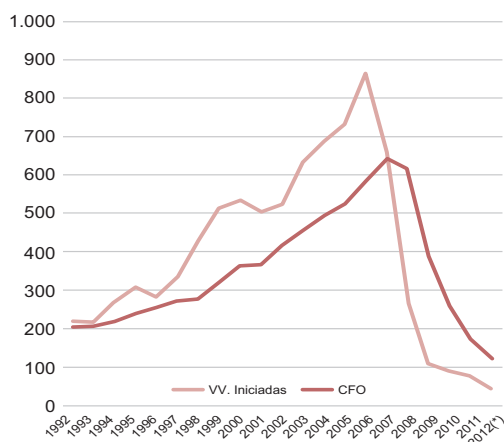


FIG. 17/ Visados de aparejadores. Viviendas iniciadas y terminadas (obra nueva y CFO, respectivamente). Serie anual, 1992 - 2012 (previsión)

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO.

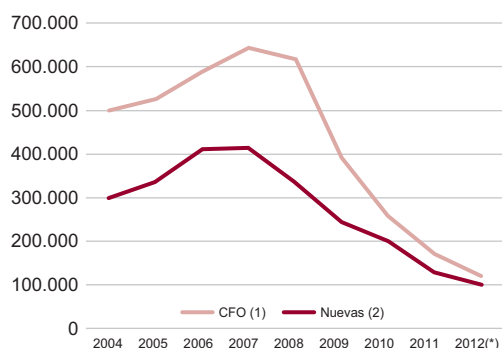


FIG. 18/ Formación del stock de viviendas no vendidas. Viviendas terminadas (CFO) y transmisiones de viviendas nuevas. Totales anuales, 2004 - 2012 (previsión)

Fuente:

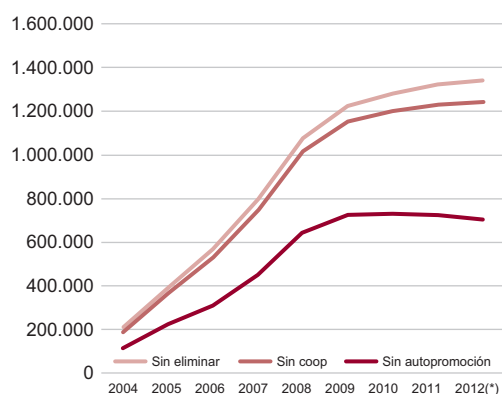


FIG. 19/ Viviendas terminadas y no vendidas. Estimación, a partir de los datos de viviendas terminadas y de las transmisiones de viviendas nuevas. Series anuales, 2004 - 2012 (previsión)

Fuente:

La última estimación publicada del Mº de Fomento situó en 676.035 el número de viviendas de nueva construcción no vendidas a 31.12.2011, cifra equivalente al 2,6% del parque de viviendas de España en la misma fecha. La Comunidad Valenciana siguió concentrando el mayor volumen absoluto de dicho stock, con 139.273 viviendas no vendidas, seguida de Andalucía (107.138). Dicha estimación arranca del supuesto de que toda vivienda que figura en la estadística como autopromoción se considera como vendida.

La inversión en vivienda descendió en -7,3% sobre el año anterior en los tres primeros trimestres de 2012. La construcción residencial volvió a detraer casi medio punto porcentual a la variación del PIB en 2012 (-1,4% fue la caída del PIB en dicho ejercicio) (FIG. 20).

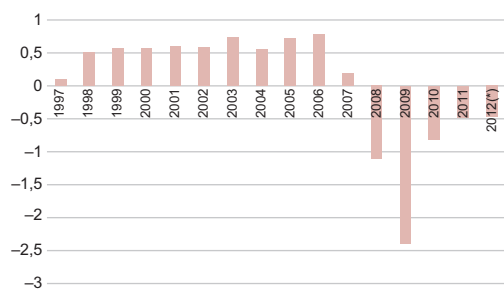


FIG. 20/ **Vivienda, inversión: aportación anual al crecimiento del PIB (%). Serie anual, 1997 - 2012 (previsión)**

Fuente: INE.

En abril de 2013 se conocerán los resultados del Censo de Viviendas de España referidos al 1º de noviembre de 2011. Dicha información podrá contrastarse con las estimaciones realizadas por el Ministerio de Fomento del parque de viviendas de España a fin de año, entre 2001 y 2011. La estimación en cuestión se ha apoyado en los datos sobre viviendas terminadas cada año y en las demoliciones, todo ello a partir de los niveles estimados en el último censo de viviendas.

Según el Censo de Viviendas de 2001, a 1.11.2001 el parque de viviendas familiares rozaba los 21 millones, mientras que, según la estimación citada, a 31.12.2011 superaba los 26 millones. Este dato implica un aumento de alrededor de cinco millones en el periodo intercensal, equivalente al 23,7% de variación del stock de viviendas entre 2001 y 2011. La relación viviendas/hogares en España (1,5) se sitúa así en un nivel especialmente elevado a escala internacional.

6. Nueva política de vivienda. Alquiler y cambios fiscales

La restricción crediticia, la mayor inseguridad de los nuevos empleos, el descenso de la renta disponible por habitante ligado a la pérdida de poder de compra de los salarios, han contribuido a reforzar el peso de las viviendas de alquiler en España tras el desarrollo pleno de la actual crisis económica. Dicha forma de tenencia puede ser ahora la única posibilidad de acceso a la vivienda para amplios segmentos de la población. La desaparición de la construcción de viviendas protegidas para la venta y el alquiler, y la supresión en 2012 de las nuevas ayudas a los inquilinos contribuyen a situar a la oferta de viviendas de alquiler en el centro de la problemática presente de la accesibilidad a la vivienda en España.

La Encuesta de Condiciones de Vida del INE de 2012, correspondiente a 2011, revela que la proporción de hogares que vive de alquiler en España ascendía en dicho año al 12,1% del respectivo total de hogares, correspondiendo a Cataluña la proporción más elevada, el 19,5%.

Resulta evidente que el proyecto de nueva ley de arrendamientos urbanos tramitado en el Congreso de los Diputados pretende estimular a los arrendadores. Según dicho proyecto de ley el plazo máximo de los contratos descendería desde cinco hasta tres años, no establece de antemano ningún indicador para la actualización anual de las rentas, y el propietario puede recuperar la vivienda por razones familiares sin demasiado esfuerzo, incluso sin que dicha circunstancia figure en el contrato de arrendamiento. La creación del registro de morosos refuerza la orientación favorable al arrendador contenida en dicho proyecto de ley.

La fiscalidad ha sido un factor estimulante de la demanda de vivienda en 2012, aunque no ha logrado cambiar el perfil deprimido de dicha demanda. La ley de Presupuestos Generales del Estado de 2012 (PGE 2012) consagró la reintroducción de la desgravación tradicional a la compra de vivienda y dejó el IVA en el 4%, tipo este favorable y que afecta a los precios de la vivienda de nueva construcción.

En el verano de 2012 se conoció la posición de la Comisión Europea nada proclive a la reimplantación de la desgravación a la compra de vivienda habitual. Ello supuso un aviso de que a 1º de enero de 2013 dicha desgravación (el 15% de 9.040 euros por contribuyente en cada ejercicio fiscal) volvería a desaparecer. El gobierno anunció, con motivo de la elevación general del IVA, que desde 2013 el tipo impositivo de dicho impuesto correspondiente a la vivienda habitual se situaría en el 10%. De lo anterior se deriva, pues, que en la segunda mitad de 2012 hubo, pues, un importante estímulo fiscal para adquirir vivienda habitual antes del fin de dicho ejercicio, situación que posiblemente ha impedido un mayor retroceso de la demanda de vivienda en un contexto económico general seriamente deprimido.

Desde 1.1.2013 se aplica un 10% del IVA sobre el precio de venta de las viviendas de nueva construcción. En las viviendas protegidas de régimen especial o de promoción pública los compradores se seguirá pagando el 4% de IVA. Se vuelve, pues, a eliminar la deducción por compra de vivienda, manteniéndose la deducción de 1.356 euros por contribuyente para quienes estén pagando el préstamo para comi-

pra de la vivienda, y ello mientras dure la amortización del mismo.

En 2013 desaparece la compensación fiscal para quienes compraron vivienda antes del 20.1.2006. La cuenta-vivienda tampoco desgravará. Se mantiene la exención por reinversión en vivienda habitual, siempre que los vendedores invierten el dinero obtenido en la compra de otra vivienda habitual. Se mantiene la reducción por el alquiler de la vivienda habitual para los propietarios (puede llegar al 100% si el inquilino tiene entre 18 y 30 años) y también para los inquilinos. El nuevo Plan de Vivienda previsto, que prioriza la rehabilitación y el alquiler de vivienda, tiene escaso empuje económico, aunque implica el retorno a las ayudas directas a los inquilinos.

Por otra parte, la nueva ley de Costas, que legaliza un amplio volumen de viviendas construidas fuera de los límites permitidos, revela la distancia entre un discurso político favorable a la modificación del modelo productivo y una actuación que prolonga del viejo modelo. Resulta evidente que este último ha contribuido a la situación actual de la economía española, por lo que llama la atención la defensa de la continuidad del mismo que se deriva del relato de la política medioambiental.

7. La moratoria a los desahucios y la creación del «banco malo»

Entre 2008 y 2012 se han presentado en los juzgados 415.500 ejecuciones hipotecarias, una media anual de 83.104, según la estadística del Consejo General del Poder Judicial. En cuanto a los lanzamientos, el total previsto en el mismo periodo es de 234.065, esto es, una media anual próxima a los 47.000, destacando la tendencia alcista de esta última serie anual. En general, destaca la escasez de datos estadísticos sobre un problema cuyo aumento aparece estrechamente ligado a la pérdida de empleos asociada con la crisis. No se dispone de desglose estadístico de ejecuciones y lanzamientos entre los diferentes activos inmobiliarios afectados.

Entre 2007 y 2011 Murcia y Valencia presentaron, entre las 17 autonomías, las mayores proporciones de ejecuciones sobre el respectivo parque de viviendas (2,17% y 2,05%, respectivamente, 1,37% España), lo que indica que la segunda vivienda puede tener un peso elevado en los totales mencionados. El INE ha incluido en el nuevo Plan Estadístico plurianual

la obtención de un indicador del número de viviendas principales afectadas por los desahucios, previo convenio con los Registradores, estadística cuya obtención debería de acelerarse. No existe tampoco una publicación regular y periódica de los resultados de la aplicación del Código de Buenas Prácticas establecido en el RDL 6/2012,

El aumento de las ejecuciones hipotecarias y de los lanzamientos creó un clima de inquietud social proclive a la promulgación del Real Decreto Ley 27 /2012 (BOE de 15 de noviembre), que suspende por dos años el lanzamiento para un colectivo restringido de hogares. Los ingresos de dicho colectivo no deben de superar los 1.600 euros mensuales (3 IPREM).

Una novedad es la creación de un Fondo Social de Viviendas propiedad de las entidades de crédito, con el que se pretende ofrecer cobertura a los hogares desalojados, a cambio de un alquiler ajustado. Se ha iniciado la constitución del Fondo citado en enero de 2013 con unas 6.000 viviendas procedentes de las entidades de crédito (1.000 viviendas serán aportadas por Bankia, 355 por Catalunya Bank y 200 por NovaGalicia Banco), tras la firma de un convenio entre estas últimas y el gobierno. En la exposición de motivos del citado Real Decreto se reconoce la necesidad de abordar una reforma más profunda del marco jurídico de tratamiento a las personas físicas sobreendeudadas y del procedimiento de ejecución hipotecaria.

El gobierno ha anunciado algunas reformas adicionales al contenido de dicho Real Decreto 27/2012 en forma de enmiendas al texto ya convalidado de este último en el curso de su tramitación como proyecto de ley en las Cortes. Simultáneamente, la Iniciativa Legislativa Popular, presentada en el Congreso de los Diputados en noviembre de 2011, respaldada por millón y medio de firmas, llegó al Congreso de los Diputados en febrero de 2013 y fue admitida a trámite por la práctica unanimidad de los diputados. Dicha Iniciativa contempla la dación en pago como forma de liberarse de la carga del préstamo hipotecario por parte de los deudores. El texto de la Iniciativa también defiende que se permita a los morosos residir de alquiler en las viviendas que pasen a control de los bancos a un precio de alquiler que no supere la tercera parte de los ingresos de dichos hogares. Se ha anunciado que en marzo de 2013 se debe de terminar la tramitación del citado proyecto de ley, lo que se hará simultáneamente con la Iniciativa Legislativa Popular.

El «Memorándum de Entendimiento» firmado entre el gobierno español y la Comisión Europea en julio de 2012, que instrumentó la ayuda a España para sanear el sistema financiero, previó la creación de una sociedad de gestión de activos, que compraría los activos tóxicos de los bancos y «los administraría con el fin de obtener su valor a largo plazo». Dicha sociedad, SAREB, creada con mayor capital privado que público, ha comprado los activos a los bancos participantes (Grupos 1 y 2) con un descuento medio del 63% en los activos reales y del 45,6% en los préstamos a promotor. Los recursos básicos de SAREB para efectuar tales compras procederán sobre todo de emisiones de deuda de dicha entidad con garantía estatal. El balance de SAREB superará los 60.000 millones de euros, situándose los recursos propios en torno a los 5.000 millones de euros.

El «banco malo» administrará así unos 90.000 pisos y alrededor de 13 millones de metros cuadrados de suelo. La presencia de Sareb en el mercado de vivienda será un dato a considerar desde 2013. De vez en cuando habrá que tener en cuenta que dicha entidad está ahí para ayudar al sistema financiero a sanearse y que «deberá de minimizar las posibles distorsiones en los mercados que se deriven de su actuación» (BCE, 2012).

La política de vivienda del gobierno incluye, pues, un nuevo Plan de Vivienda, Alquiler y Rehabilitación 2013-16, una nueva ley de al-

quiler, una ley de rehabilitación, así como la aplicación de una directiva europea de 2002 sobre certificado energético de las viviendas de segunda mano que se vendan o alquilen. Dicho «paquete» de medidas incluye, asimismo una Ley de Rehabilitación, Reordenación y Regeneración Urbana, junto al texto legal que resulte de la tramitación conjunta del proyecto de ley de protección a los deudores hipotecarios y la Iniciativa Legislativa Popular admitida a trámite por el congreso de los Diputados en febrero de 2013.

8. 2013. Luces y sombras

2013 se presenta como un ejercicio problemático en el mercado de vivienda, una vez desaparecidas las ventajas fiscales existentes hasta 2012. Del análisis de lo sucedido en el pasado año se deriva la presencia de un nuevo hecho negativo para el mercado de vivienda, como lo es la acusada desaceleración del ritmo neto de creación de nuevos hogares (11.600 en 2012 frente a los 141.600 de 2011) (Fig. 21). Los resultados del Censo de Población de 2011 han puesto de manifiesto la realidad de un descenso de la población de entre 20 y 35 años, que es el tramo que más incide en la creación de nuevos hogares. La presencia de un nivel importante de emigración, que afecta sobre todo a los hogares en edad de crear un nuevo hogar, tampoco supone una noticia estimulante para el mercado de vivienda.

FIG. 21/ Mercado Inmobiliario, España, 2011-2012 Porcentajes

	2011	2012 (P)
Demanda		
1. Hogares.Datos EPA		
1.1. Variación relativa del stock	0,82	0,07
1.2. Variación absoluta	141.600	11.600
2. Tipos de interés. Créditos-vivienda (Medias anuales). Valores absolutos (TAE)	3,38	3,42
3. Créditos a comprador de vivienda (mill. euros)	37.502	32.265
Variación anual (%)	-46,0	-14,0
4. Ventas de viviendas.		
4.1. Transmisiones de viviendas (notarios)	347.305	330.000
Variación anual (%)	-17,7	-5,0
5. Precios de las viviendas (cuarto trimestre). Previsiones de variación	-11,2	-15,0
Oferta		
6. Viviendas iniciadas		
6.1. Cifras absolutas	78.300	47.000
6.2. Variaciones interanuales relativas	-12,9	-40,0
7. Viviendas terminadas (CFO)	168.400	120.000
Variación anual (%)	-34,8	-29,0
8. Inversión en vivienda. Contabilidad Nacional. Variaciones interanuales. Precios constantes	-6,7	-7,5

(P) Previsión.

CFO: certificados de fin de obra.

Fuente: Estimación propia, MINISTERIO DE FOMENTO, INE, BANCO DE ESPAÑA.

Como ya se ha indicado, la fiscalidad no supondrá ninguna ayuda a la compra de vivienda en este ejercicio, en el que se han reforzado los estímulos fiscales a la oferta de alquiler por parte de los hogares. En 2013 será decisiva la evolución del crédito bancario en el comportamiento del mercado de vivienda. Las mayores provisiones introducidas en 2012, el difícil acceso a los mercados mayoristas de dinero por las entidades de crédito españolas y el amplio volumen de activos reales inmobiliarios en los balances bancarios, han explicado hasta ahora la persistente restricción crediticia. Se trata ahora de conocer si este panorama mejorará en el nuevo año, una vez más avanzada la reforma del sistema financiero.

Se considera que los precios de las viviendas en España aun están sobrevalorados (*The Economist*, 2013), por lo que en 2013 debe persistir el descenso de los precios. Otras posibles lí-

neas de evolución de este ejercicio (FOTOCASA, 2013) serán, entre otros aspectos, la mayor presencia del alquiler, cuyos precios bajarán por la mayor oferta. Continuará el aumento de la cifra de desahucios hipotecarios, con toda la tensión social que ello implica y se mantendrá el bajo nivel del euribor a doce meses.

Esto último, consecuencia de una política monetaria del BCE que pretende compensar la realidad de unas políticas fiscales de signo restrictivo, ayudará a estabilizar en niveles reducidos los tipos de interés de los créditos a comprador de vivienda. Estos últimos terminaron 2012 situados en el 3%, con un euribor del 0,55%. La situación del mercado de trabajo, la mayor o menor intensidad de la oferta de nuevos préstamos por parte de las entidades de crédito, junto a la actuación de SAREB serán piezas básicas determinantes de la evolución del mercado de vivienda en 2013.

9. Bibliografía

BANCO CENTRAL EUROPEO (BCE) (2012): *Dictamen del Banco Central Europeo de 14 de diciembre de 2012 sobre las sociedades de gestión de activos* (CON/2012/108).

— (2013): «Unemployed developments in the Euro Area». *Boletín Mensual*, febrero.

DRAGHI, Mario (2013): «Declaración Introdutoria al Congreso de los Diputados de España». *Banco Central Europeo*, 12 de febrero.

Economist, The (2013): «Global house prices. Home truth». 12 de enero.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2013): *World Economic Outlook Update*, enero.

FOTOCASA (2013): «5 previsiones inmobiliarias para 2013», 3 de enero. http://noticias.fotocasa.es/5-previsiones-inmobiliarias-para-2013_14353.aspx

SKYDELSKY Robert & Marcus MILLER (2013): «Importa la reforma del lado de la oferta- pero también la demanda». *Financial Times*, 19 de febrero.

PAISES BAJOS

Demetrio MUÑOZ GIELEN

Técnico urbanista en el Ayuntamiento de Purmerend, Profesor en la Universidad de Radboud de Nijmegen. Holanda

Devaluaciones contables de activos urbanísticos en Holanda

En mi anterior crónica sobre los efectos de la crisis económica en los Ayuntamientos holandeses, informaba sobre cómo la devaluación del valor contable de bienes inmuebles y de suelos con expectativas urbanísticas había afectado no sólo a las inversoras y promotoras inmobiliarias, sino a los ayuntamientos holandeses, que son uno de los grandes propietarios y urbanizadores de suelo. La singularidad del urbanismo holandés, donde los ayuntamientos aplican, aún hoy (aunque decrecientemente desde los años 90), una política activa de suelo, explicaba esta diferencia con respecto a la situación de los ayuntamientos españoles. Éstos, a pesar de sufrir una crisis económica e inmobiliaria mucho más grave que en Holanda, no tienen la carga de haber hecho compras onerosas y especulativas de suelo (ver CyTET (2012), 171: 167).

El objeto de esta crónica es ponerles al tanto de los últimos acontecimientos. Como no existen apenas estudios publicados que ofrezcan una visión estadísticamente válida y generalizada, he de basarme en los pocos datos que, muy fragmentados, salen a la luz pública, a menudo en la prensa diaria y especializada, en ocasiones en forma de rumores en los circuitos profesionales.

Mi conclusión es que, en general, el proceso de devaluación contable de los activos inmobiliarios se está acentuando. El Banco Central holandés cifró recientemente en unos 80.000 millones de euros el total de préstamos empleados para la adquisición de bienes inmobiliarios

cuyo valor contable es ahora muy dudoso. Obligadas a veces por nuevas normas de contaduría, más estrictas que antes de la crisis, y a veces por otros motivos (muchos edificios de oficinas están vacantes, las cuentas en muchos proyectos de urbanización y edificación no cuadran, los bancos son más estrictos a la hora de renegociar préstamos, etc), muchas instituciones, sobre todo privadas (inversoras, promotoras) o semi-públicas (corporaciones de vivienda social) han rebajado las valoraciones contables y aceptado pérdidas. Alguna promotora se ha quedado en el camino, y han sido renombrados un par de casos de corporaciones de viviendas sociales a las que el conjunto de las corporaciones en todo el país han tenido que rescatar (las corporaciones de vivienda social tienen en Holanda que adquirir los suelos en el mercado, no existen cesiones obligatorias de suelo para vivienda social que permita, como en España, la obtención gratuita o al menos muy barata de solares para viviendas sociales).

Un paso importante en esta devaluación contable lo ha constituido la venta en abril pasado de un paquete de 200 edificios de oficinas. Uni Invest, la inversora propietaria, necesitada de liquidez, se vio forzada a venderlo por 258 millones de euros, un 65% por debajo de la última valoración contable del 2011. Hace tres años estas oficinas estaban valoradas por unos 1.000 euros el metro cuadrado, Uni Invest se vio en abril obligada a venderlos por 300 euros el metro cuadrado. La importancia de esta transacción es que se ha constituido en una clara referencia en un mercado caracterizado en los últimos años por una carencia casi absoluta de transacciones, lo que permitía mantener la ficción de valoraciones contables infladas e irreales. Se espera que esta nueva

referencia de precio de mercado provoque una cadena de devaluaciones. En pocas semanas, y como consecuencia de la quiebra de la promotora Eurocommerce, tendrá lugar la subasta de un importante paquete de suelo y edificios. Corre el rumor de que los bancos acreedores (Rabobank 300 millones, ABN Amro¹ 140 millones, ING y SNS 100 millones cada uno, y NIBC 40 millones), temerosos de que el precio de venta en la subasta llegue a mínimos, van a comprar ellos mismos el paquete por un precio evidentemente mayor que el que se espera se pagaría en la subasta. Es decir, que se comprarán a sí mismos este paquete, con la ventaja de que pueden entonces valorizar estos activos por un precio aceptable.

Los Ayuntamientos holandeses están retrasando, por lo general, estas devaluaciones de sus activos inmobiliarios. Tal vez por sus mejores condiciones de financiación, la mayoría de los Ayuntamientos están 'aguantando el tirón'. El caso de Amsterdam es paradigmático. Este Ayuntamiento, con unos 800.000 habitantes, es uno de los pocos que siguen practicando masivamente una política activa de suelo. O al menos practicaba hasta ahora, porque la crisis ha evidenciado los riesgos asumidos y está por ver si el Ayuntamiento no modificará la política de suelo. Buena parte de los suelos urbanizables son públicos, y el Ayuntamiento sigue siendo propietario de la gran mayoría del suelo ya urbanizado y edificado, suelo que cede en derecho de superficie a cambio del pago de un canon anual o plurianual. A pesar de los enormes ingresos que le proporciona este derecho de superficie, el Ayuntamiento se encuentra al borde de la bancarrota. Durante años el Ayuntamiento hizo arriesgadas inversiones: por un lado compró suelos por precios realmente altos, por otro lado inició largos procesos de preparación y elaboración del planeamiento (en Holanda no existe la Reparcelación, luego los Ayuntamientos han de ne-

gociar con cada propietario en procesos que duran años) que requirieron enormes inversiones públicas. El tamaño de la burocracia en el Ayuntamiento de Amsterdam es enorme, incluso comparándolo con otros ayuntamientos holandeses: unos 5.000 funcionarios públicos trabajan en esta ciudad el sector del Urbanismo, entre administración local central y los distritos, para una producción anual total máxima de 4.000 viviendas. Hasta el año 2008 fue posible enmascarar el riesgo de estas inversiones con optimistas perspectivas de futuros precios de venta de los solares. La crisis económica ha casi paralizado la construcción, una construcción que ya estaba en mínimos históricos. En los años de bonanza, previos a la crisis, Holanda edificaba menos de 60.000 viviendas al año, frente a las 800.000 en España, es decir, más de 13 veces menos, a pesar de contar con 3 veces menos de población. Holanda cuenta con unos 17 millones de habitantes. En Amsterdam no se superaban las 4.000 viviendas nuevas al año. A partir de 2008, muchas urbanizaciones están siendo atrasadas, y los riesgos asumidos se evidencian con fuerza. La sensación generalizada es que el castillo de naipes urbanístico, construido a base de optimistas precios de venta, está a punto de derrumbarse. Los datos disponibles también apuntan en esta dirección. La situación es tan grave que el Ayuntamiento de Amsterdam no puede permitirse ninguna devaluación contable de sus activos inmobiliarios. Una devaluación llevaría a la quiebra de la capital de Holanda. Recientemente el Ayuntamiento decidió mantener iguales los precios de venta del suelo, pese a la caída de los precios de la vivienda en el último año, por encima del 5%. Esta decisión está siendo muy discutida por corporaciones de viviendas, promotoras e inversoras, que anuncian un retraso (otro más) en sus operaciones en la capital.

Octubre 2012

¹ ABN-Amro está en manos del Estado holandés, que lo compró en el año 2008 por casi 30.000 millones de euros.

ARGENTINA

Rubén Pesci

Fundación CEPA

¿Qué está pasando en el sur?

A esta altura de los acontecimientos ya es imposible dudar de que en la mayoría de los países del sur de América algo esté ocurriendo.

Brasil, Bolivia, Venezuela, Ecuador, Uruguay y Argentina tienen gobiernos claramente fundados sobre la idea de la justicia social y la revisión de los alcances del capitalismo mercantilista.

Mientras tanto, la profunda crisis de EEUU y la mayoría de los países de Europa, iniciada en 2008 y que todavía continúa, revela que es necesario algo mucho más inteligente y justo que el mercado, para regular los alcances de la justicia y la distribución más justa de la riqueza, para que esas naciones se tornen sustentable.

Fundar la riqueza de una nación solamente en la multiplicación de las inversiones inmobiliarias es falso, sobre todo cuando esas casas pueden ser predominantemente suntuarias o/o de segunda residencia, afectando profundamente el valor del paisaje y el ambiente territorial. Se creyó que los mecanismos crediticios podían sufragar un consumo excesivo, la forma más insustentable de enriquecer una nación.

Hace ya tres décadas Jane Jacobs escribió un librito altamente provocativo, denominado «Las ciudades y las riquezas de las naciones», donde sostuvo que la nueva riqueza de las naciones, parafraseando a John Smith, debía estar en el equilibrio territorial entre constelaciones de ciudades, capaces de generar más riqueza que gastos y utilizando adecuadamente el espacio territorial y el valor del ambiente natural.

Nada de eso sucede cuando se desparraman inversiones inmobiliarias por el territorio, en exceso para la demanda existente y teniendo como principal objetivo el resguardo del capi-

tal. Los bancos tampoco han podido sustentar esta locura, y de allí la profunda crisis.

En el sur soplan vientos diferentes, a veces más reclamativos que reales, a veces con gestos aún prematuros, pero indudablemente contrarios a aquel despilfarro capitalista insustentable.

Quizás sea Brasil, con la continuidad de gobiernos de Lula y Dilma, quien produce cambios más consistentes que duraderos, y es innegable que produjo casi 30 millones de incluidos que antes no lo eran.

Política por otro lado, que no ofende al capitalismo pues integra muchos más consumidores a dicho mercado. He ahí quizás un ejemplo tangible de una articulación socialismo-capitalismo, como se dio en muchos países de Europa con los denominados Estados de Bienestar.

Los casos de Venezuela, Ecuador y Argentina, son todavía un poco embrionarios y las modificaciones hasta hoy realizadas no son suficientes en tiempo y en profundidad, para esperar cambios estructurales. Sin embargo, se debe reconocer el gran apoyo popular que tienen dichos gobiernos, y la obstinada persistencia de sus gobernantes en cuestionar las prácticas tradicionales del liberalismo corporativo.

Citaré alguna de sujetos de debate:

1. Cambios en la política energética, cambiando los intereses nacionales de la privatización absoluta de los años 90.
2. Amplios planes de interés social, vivienda, salud, educación, hacia una mejor distribución social de la riqueza que el país genera.
3. Recuperación de los valores comunitarios y la participación social, fuera de dos esquemas que resultaron infructuosos: el estado paternalista y el empresariado corporativo dominante.
4. Marcado énfasis ambiental (particular en Brasil), a diferencia del crudo mercantilismo anterior.

Me gustaría mencionar dos experiencias que marcan estas diferencias:

- Plan del Eje Aparicio Saravia, Punta del Este, Uruguay: Nos tocó participar en este Plan originado por encomienda de la Municipalidad local, donde el resguardo de la «Cosa pública» fue correcto y proactivo, y llamando a los importantes desarrolladores urbanísticos de la región a la búsqueda de consenso en la materia. El Plan ya está aprobado y en plena ejecución, y la posición del gobierno local fue clara y transparente a favor de una nueva justicia territorial y ambiental.
- Agenda de Inversiones Prioritarias de la Provincia de Chubut, Argentina: También tenemos la oportunidad de participar en este gran proyecto, conducido por el propio gobernador, Martín Buzzi. Allí se evoluciona de la idea de plan estático, a la idea de agenda como proceso en permanente mejora y completamiento, y se pone el acento en las inversiones, para hacerlo de manera práctica y contundente. Pero el detalle más importante es que esta agenda tiene como principal acción o plataforma, 10 centros de integración

social y desarrollo, a construir en las 5 principales ciudades de la provincia.

- La mejora se centra en la inclusión social, con nuevas formas de centralidades urbanas mas parecidos a las ágoras o foros romanos, donde la gente se encuentra, los jóvenes en particular, para desarrollar la empatía, a través de prácticas culturales, deportivas, recreativas y de capacitación de emprendedores.

Muchas otras acciones innovadoras se están haciendo en nuestros países del sur, como las que dieron motivo a la gran renovación de Medellín, Bogotá, Rosario y la pionera Curitiba. Muchas otras acciones también de carácter más legal, y referida a los derechos humanos también están empezando a consolidarse.

Estas acciones están llenas de defectos y a veces estilos de conducción que disgustan a nuestra burguesía. Y a veces rozan con el populismo de viejo cuño. Pero es indudable que algo está pasando en el sur, y preferiría que pongamos más atención e interés en sacar la paja del trigo.

Febrero 2013

ARGENTINA

Nora CLICHEVSKY

CONYCET

Políticas de regularización urbana en América Latina: una reflexión

Luego de más de 60 años del inicio de la implementación de políticas de regularización para la población en situaciones de hábitat irregular, como es el caso de Perú, y de más de 20 años de introducirse en casi todos los países de América Latina proyectos desde los organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo —BID—, los gobiernos nacionales,

los provinciales o estatales (según la organización político-administrativa de cada país) los resultados para la población que ha sido (y es) objeto de dichas políticas, es decir, las mejoras en términos de su hábitat, han resultado escasas. Se generan situaciones diferentes: en algunos países, por las deficientes condiciones de habitabilidad que dichos proyectos definen —en especial, si son sólo de regularización dominial—, en otros, en cuanto a las escasas cantidades de soluciones frente a la cantidad de población viviendo en las múltiples dimensiones de informalidad.

Los Programas financiados fundamentalmente por el Banco Mundial a partir de inicios de la década del 90 del siglo pasado, han dado títulos a una cantidad muy importante de familias, en especial en algunos países, como Perú, Venezuela en los últimos años, y varios países centroamericanos. Pero no han mejorado sus condiciones de habitabilidad urbana, tal como se preveía en las hipótesis de los proyectos de regularización dominial masiva, no más allá de lo que venían haciendo las familias antes de la regularización dominial.

No es el caso de entrar en detalles sobre las formas de dicha regularización, pero en muchos casos se les ha entregado a las familias un título provisorio (de un catastro especial, como fue la primera etapa de la regularización peruana) hasta tanto se lograron unificar los catastros y que los títulos fueran «escrituras completas».

Varios trabajos han demostrado, asimismo, que poseer el título de propiedad no habilita a las familias a tener un crédito de la banca pública (que significaría, según algunos autores, una mejora en las condiciones de habitabilidad tanto de la propia vivienda como del entorno urbano en términos de equipamientos y servicios; las familias poseen miedo, por un lado, de poder ser embargados si no pueden pagar las cuotas del crédito; y, por otro, ya accedían a algunos créditos a través de formas informales, como de vecinos o familiares.

Y de cualquier forma, las regularizaciones masivas no han significado erradicar la informalidad urbana, pues la regularización «va detrás» de la cantidad de familias que solo pueden acceder a un trozo de tierra «urbana» (la mayoría de las veces sin ningún tipo de infraestructura y servicios urbanos) y por lo tanto, la población viviendo en la informalidad, si bien ha disminuido en los países donde se han llevado a cabo estos programas masivos de legalización dominial, aun persiste (incluso muchas veces, se producen más ocupaciones de tierras, considerando, las familias ocupantes, que luego serán regularizadas. Por otro lado, la regularización urbana significa, en la mayoría de los casos, aprobar excepciones a los códigos de edificación y planeamiento existentes para poder legalizar las viviendas y áreas urbanas en términos constructivos.

Por otro lado, los proyectos básicamente financiados por el BID, en una primera etapa de ellos, no regularizaban dominialmente, sino solo producían mejoras en las viviendas y alrededor de las mismas; llegando a casos ex-

tremos, por ejemplo en algunos Programas de Río de Janeiro, donde estaban finalizadas las obras de mejoras, pero las familias seguían siendo ocupantes ilegales, dado que la legalización estaba a cargo del Municipio de Río de Janeiro, el cual estaba muy atrasado en los procesos de regularización. Algo similar ha ocurrido en los primeros proyectos del Programa de Mejoramiento de Barrios- PROMEBA- de Argentina, dado que el banco Interamericano de Desarrollo no financiaba la regularización dominial; esto ha sido modificado en los siguientes proyectos, donde el BID se hace cargo de dicha financiación.

También es importante señalar que desde los gobiernos nacionales, provinciales/estadales y municipales se han realizado esfuerzos de implementar programas de regularización, tanto dominial como urbana o ambas, o integrales (incorporando un componente de generación de empleo, aunque ellos son mínimos con respecto a la totalidad de los proyectos de regularización implementados, incluso, con financiamiento internacional). En realidades como Quito, en Ecuador, se ha comenzado el proceso de regularización en 1978, ya posee cuatro etapas, la última comenzada en 2010, que en total regularizaron a más de 250 barrios, aunque aún falta un porcentaje de alrededor de 30% de los barrios que necesitan ser regularizados.

Interesa resaltar cuales han sido los marcos institucionales en los cuales estos programas de regularización han sido implementados. En términos de regularización dominial, es decir, de hacer propietarios a los ocupantes informales, pareciera que ha tenido una influencia importante los cambios constitucionales, en especial en aquellos países donde se consagra la función social de la propiedad (aunque en muchos casos no se explicita que quiere decir).

En varios países los cambios constitucionales acontecidos en especial a partir de los años ochenta del siglo pasado —cuando comienza la etapa de democratización de la mayoría de nuestros países— no se revierten directamente en programas de regularización dominial, pero han facilitado a ONG y partidos políticos a luchar por una política social urbana, lo que ha permitido llevar adelante programas de mejoramiento urbano y de las viviendas de los ocupantes de villas, callampas, asentamientos, etc., a través de diversas formas de financiamiento y trabajo solidario. Y también luchar por una reforma urbana, expresada en diferentes países en forma de proyectos de leyes, que actualmente están en procesos legislativos.

Los países más avanzados en la materia, como Brasil, con su Estatuto da Cidade, y Colombia, con su Ley de Reforma Urbana, han abierto un sinfín de posibilidades legislativas, pero que han tenido en la práctica aun pocos resultados.

Pero no debemos dejar de señalar los cambios experimentados en las distintas formas de informalidad urbana, desde las villas, las callampas, las favelas, los barrios en desarrollo, las barriadas, los asentamientos, como se llamen en los distintos países latinoamericanos, desde el punto de vista de su composición social, que han también delimitado las posibilidades de acción de los programas estatales o cooperativos existentes y definido nuevas formas de interacción entre la población que habita esas distintas formas de informalidad y los otros agentes que actúan en ellos, sean privados —desde ONGs, cooperativas hasta las distintas Iglesias— o públicos.

Los tres cambios fundamentales que se han operado en los asentamientos informales —llamados así de manera genérica— son 1) la falta de empleo e ingreso fijo e la población que habita en ellos; 2) el ingreso del narcotráfico, que ha modificado las formas de vida de la población que vive en dichos asentamientos, existiendo una población «cautiva» de los jefes de la droga; y 3. los mercados y submercados de compra y alquiler de viviendas y cuartos, produ-

ciéndose una densificación y hasta una promiscuidad en dichos asentamientos nunca vistos.

Esto nos hace reflexionar sobre las reales posibilidades de la regularización dominial y urbana, en asentamientos en los cuales la densidad es tan grande que no se puede dividir los lotes y viviendas para otorgar los correspondientes títulos de propiedad a las familias; en donde hay áreas de dichos asentamientos «tomados» por los jefes de la droga, a las cuales no se puede acceder y por lo tanto mucho menos regularizar (en las cuales, asimismo, la cantidad de extranjeros es muy grande, con lo cual poseen otro problema para ser regularizados, según los países y los momentos políticos de cada uno de los países); y por otro, si hay una cantidad de población que puede ser regularizada, con los problemas de empleo e ingreso que poseen, cómo podrán hacer frente a los costos de los servicios, si es que no se aplican «tarifas sociales».

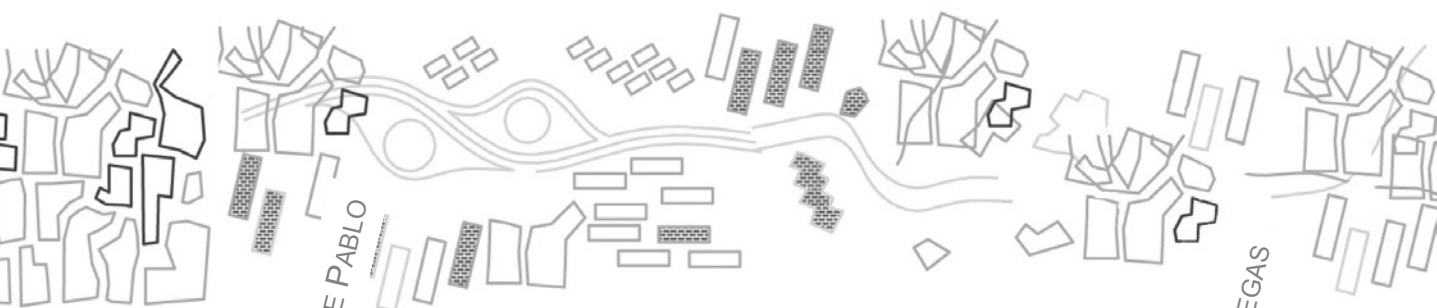
Por lo tanto, las nuevas iniciativas que se tomen en materia de políticas de regularización, tanto dominial como urbana, tendrán que tener en cuenta los aspectos anteriormente mencionados; de lo contrario, tendremos una población frustrada frente a la imposibilidad de ser regularizada y una ciudad cada vez más polarizada, como lo está siendo nuestra sociedad.

Febrero 2013

EXPERIENCIAS EXPERIENCIES

Vol. XLV Cuarta época N.º 175 primavera 2013

CyTET



Ainhoa Díez DE PABLO

MANGFALLPARK, LANDESGARTESCHAU ROSENHEIM 2010

Carlos FERNÁNDEZ SALGADO

VIVIENDA SOCIAL COMO DOTACIÓN: LA RIVOTA

Camilla MILETO & Fernando VEGAS

RESTAURACIÓN DE EDIFICIOS PREINDUSTRIALES EN ADEMÚZ



Mangfallpark

Ainhoa Díez DE PABLO

CRÉDITOS DEL PROYECTO	
PROYECTO:	Mangfallpark, Landesgartenschau Rosenheim 2010.
FUNCIÓN:	Espacio público.
AUTORES:	A24 Landschaft.
EQUIPO DE PROYECTO:	Joachim Naundorf, Carole Blessner, Holger Fahlenbrach, Steffan Laub, Ulli Heckmann, Stephan Huber.
COLABORADORES:	Swillus Architekten, TBU Ingenieurbüro GmbH, Sailer Stepan und Partner GmbH.
LOCALIZACIÓN:	Rosenheim, Baviera, Alemania.
FECHA:	2006-2010.
CREDITOS DE LAS IMÁGENES:	Hanns Joosten.
CLIENTE:	LGS Rosenheim 2010 GmbH.
PRESUPUESTO:	10 millones euros.

1. Contexto

Los terrenos inundables entre la ciudad de Rosenheim y la desembocadura del Mangfall en el Inn no fueron ocupados hasta la segunda mitad del siglo XIX, cuando la construcción de una serie de diques a lo largo del Mangfall permitió la instalación de infraestructuras municipales, como el matadero, la planta incineradora de basuras y varios almacenes. La separación entre el centro de la ciudad y la desembocadura, derivada del riesgo de inundaciones y la localización de usos molestos, se vio reforzada con la consolidación de este área como zona industrial, carácter que mantiene hasta la actualidad, si bien algunas de las instalaciones originales han quedado obsoletas.

2. Objetivos

El proyecto de Mangfallpark responde a objetivos a escala local, regional y nacional. A escala local, busca integrar las riberas del Mangfall y del Inn en la ciudad de Rosenheim y contribuir a la regeneración urbana de la zona este del centro histórico. A escala regional y nacional, se enmarca en la mejora de la protección frente a inundaciones de la cuenca del Mangfall, para la que el gobierno de Baviera prevé una inversión de 160 millones de euros hasta 2020, de los cuales 29 millones se destinarían a medidas en el término municipal de Rosenheim. La celebración de la exposición de jardines de Baviera en 2010 funciona como catalizador para la consecución de estos objetivos, permitiendo llevar a cabo mejoras necesarias para el conjunto de la ciudad y la región que permanecen una vez concluido el evento.



Puente sobre el Mangfall.

3. Estrategias

El proceso de regeneración de la desembocadura del Mangfall y su entorno se inicia en septiembre de 2001 con la presentación de la candidatura para la organización de la exposición de jardines, concedida en abril de 2002. En 2004 se lleva a cabo un concurso de ideas para el área comprendida entre el centro histórico y el Inn, resultando ganador el estudio Meurer, que concreta los objetivos iniciales y propone la sustitución de las infraestructuras municipales obsoletas por áreas residenciales.

El estudio berlinés A24 Landschaft, ganador del concurso para la transformación del área que acogería la exposición de jardines, obtiene el encargo para la ejecución del Mangfallpark en septiembre de 2005. Su construcción se inicia en 2007, con la elevación y el ensanchamiento del dique a lo largo del Mangfall, convertido en eje principal de un parque lineal de 1,5 km de longitud formado por cursos de agua, diques y caminos que discurren paralelos a la ribera.

El parque se divide en tres entornos, que acogen nuevos usos y mantienen en gran medida los existentes. En el Mangfallpark Sur se sitúan equipamientos deportivos y de ocio, mientras que el Mangfallpark Norte se concibe como espacio natural abierto, con miradores hacia la desembocadura y hacia el panorama de los Alpes. Por su parte, la liberación del área conocida como Mühlbogen con la demolición del antiguo matadero municipal

permite la comunicación del parque con el centro histórico a lo largo del Mühlbach, canal anteriormente cubierto por las naves del matadero y ahora recuperado, y la instalación de una amplia área expositiva durante la celebración de la muestra de jardines. Tanto este área como la situada junto a la desembocadura albergarán finalmente nuevas zonas residenciales.

Junto con la implantación de usos, es fundamental la mejora de la conectividad de los distintos entornos, permitiendo la comunicación entre el centro histórico, las distintas áreas del parque y ambas riberas del Mangfall mediante una red de canales y pasarelas, puentes y plataformas que son al mismo tiempo caminos, miradores y áreas de estancia.



Desembocadura del Mangfall en el Inn.

4. Metodologías y técnicas innovadoras

Evento catalizador para la planificación a medio y largo plazo

Siguiendo la tradición de las exposiciones internacionales y federales de jardines y de construcción, las exposiciones nacionales de jardines se conciben no sólo como eventos puntuales, sino como instrumentos para llevar a cabo transformaciones urbanas y paisajísticas a medio y largo plazo, introduciendo mejoras medioambientales y de la calidad de vida e integrando objetivos de planificación nacional, regional y municipal. Celebrada desde 1980 y con una frecuencia anual desde 1994, la exposición de jardines de Baviera ha permitido la regeneración de distintas áreas urbanas y naturales degradadas en más de veinte ciudades.

Coordinación entre planificación local y programas supramunicipales

La integración del proyecto en programas federales y nacionales de distinta índole permite la obtención de subvenciones que se suman a la inversión municipal, así como la incorporación de distintos enfoques y objetivos que enriquecen el proyecto. Así, junto con su integración en las exposiciones de jardines de Baviera, el proyecto se enmarca en las operaciones de mejora de la protección frente a inundaciones de la cuenca del Mangfall y en el programa federal para la financiación de actuaciones de regeneración social y física



Tratamiento del Mühlbach junto a instalaciones industriales.

de áreas urbanas *Soziale Stadt* (Ciudad Social). El proyecto ha obtenido 3,6 millones de euros del Ministerio de Medio Ambiente y Salud de Baviera y 2 millones de euros el programa *Soziale Stadt*, a los que se suman los 900.000 euros aportados por la Unión Europea, de forma que las aportaciones supramunicipales suponen más de la mitad del presupuesto total de las obras ejecutadas.

Integración de planificación urbana, obra pública y paisaje

El paisaje y la obra pública se proyectan en el Mangfallpark de forma conjunta mediante la coordinación temprana de planificación urbana, ingeniería hidráulica y diseño paisajístico en un proceso único. Esto es posible gracias a la estrecha colaboración entre el Ayuntamiento, el organismo regional de administración del agua de Rosenheim, la entidad responsable de la organización de las exposiciones nacionales de jardines y los planificadores, paisajistas e ingenieros hidráulicos. Esta colaboración ha permitido una mejor adecuación de la obra pública a las características propias del paisaje de la desembocadura y de las áreas industriales, así como la concepción del parque no ya gracias a o sobre la obra pública, sino con y en base a ésta.

Convivencia de usos

Con frecuencia, la revitalización de áreas industriales supone el cambio de uso de instalaciones obsoletas o abandonadas, la rehabilitación o reforma de la edificación e incluso la remodelación del área en su conjunto para la adopción de usos culturales, terciarios o residenciales. En Rosenheim, el carácter industrial del área que separa el centro histórico de la ribera se ha mantenido, incorporándose nuevos usos temporales y permanentes. En la actualidad, los edificios industriales conviven con las nuevas áreas residenciales y recreativas próximas y las creadas en los terrenos liberados por la demolición de las instalaciones municipales obsoletas. Este área, aún predominantemente industrial, se ha permeabilizado para permitir la comunicación entre el centro histórico y la ribera mediante rutas que transcurren entre las edificaciones existentes.



Plataforma en el Hammerbach.

5. Objetivos conseguidos

Trascurridos más de dos años desde la celebración de la exposición de jardines, y más allá de los objetivos específicos de ésta, se ha logrado mejorar el sistema de protección frente a crecidas e incorporar las riberas del Mangfall y su desembocadura en el Inn a la ciudad de Rosenheim, convertidas en su principal espacio público. El proyecto del Mangfallpark, tanto en su planteamiento inicial como en las respuestas aportadas por A24 Landschaft, no supone una imposición al lugar, sino que respeta y realza las características propias de este paisaje fluvial e industrial, que ha conservado su carácter y función al tiempo que ha incorporado otros. La convivencia de configuraciones y usos temporales y permanentes, preexistentes y nuevos se ha mostrado posible, y ha facilitado la transición entre el estado previo a la intervención, la celebración de la muestra nacional de jardines y el estado actual, que permitirá a su vez transformaciones futuras, gracias a su capacidad de envejecer y evolucionar junto a su entorno.



Volumetría proyecto: programa dividido en dos edificios adaptados a la topografía, con orientación Sur y Este.



Situación: manzana en tejido reticular de ensanche.

Vivienda social como dotación: La Rivota

Carlos FERNÁNDEZ SALGADO

Arquitecto, Técnico Urbanista INAP e Investigador G.I. Vivienda Social, UPM.
c.fsalgado@upm.es

CRÉDITOS DEL PROYECTO	
PROYECTO:	Vivienda Social como Dotación: La Rivota.
FUNCIÓN:	70 viviendas-alojamientos sociales para mayores, estancias comunitarias y anejos a la vivienda; garaje aparcamiento; y equipamiento social municipal.
AUTORES:	www.estudiosdeplaneamientoyarquitectura.com Carlos Ferrán Alfaro, Fernando Navazo Rivero, Luis Herrero Fernández y Carlos Ferrán Aranaz.
COLABORADORES:	M. Aznárez, F. Navazo, M. Costa.
LOCALIZACIÓN:	Avenida de las Retamas, c/v Calle Severo Ochoa, c/v Calle Rigoberta Menchú, c/v Calle de los Arces. Sector 2 «La Rivota». Alcorcón (Madrid).
FECHA:	2009 (Concurso y Redacción de Proyecto).
CRÉDITOS DE LAS IMÁGENES:	De los autores.
PROMOTOR:	Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES). Ayuntamiento de Alcorcón.
PRESUPUESTO:	4.875.000 Euros.

1. Objetivo inicial

El proyecto que se presenta es el ganador del concurso convocado por SEPES para la construcción de 70 viviendas-alojamiento para mayores con estancias comunitarias, anejos, garaje-aparcamiento y equipamiento social municipal, en Alcorcón.

La selección por concurso es un excelente mecanismo utilizado en el campo de la Vivienda Social [VS], que sirve para que jóvenes arquitectos accedan a encargos o, como en este caso, para dar cabida a las propuestas de estudios de larga trayectoria en materia de VS, como es el Equipo de Carlos Ferrán.

Una de las novedades del concurso es el suelo de partida: una parcela dotacional al que el planeamiento había asignado un uso de Equipamiento. Con el fin de actuar, SEPES y el Ayuntamiento de Alcorcón firman un Convenio para la constitución del *derecho de superficie* a favor de la empresa mixta formada por estos dos entes.

El acuerdo, por tanto, potencia el fin último de la VS. Esto es, propiciar alojamiento y construir un patrimonio reutilizable. La tenencia en alquiler rotatorio —fijado en un máximo de 5 años— y el establecimiento del derecho de superficie supondrían la conservación de la propiedad demanial de la parcela, dotada de un contenido de servicio público.

De esta forma, la VS —a la que intencionadamente se le denomina «alojamiento»— se entiende como un equipamiento más de la ciudad, de uso reciclable. En este caso además su uso dotacional es más evidente, al introducir el factor de que la población beneficiaria debe ser mayor de 65 años, aproximándose a una residencia comunitaria para personas mayores, pero destinada a beneficiarios con total autonomía.

2. Contexto físico

La parcela se localiza en un barrio consolidado situado al Sur del centro ciudad. En las proximidades existen grandes espacios libres. Uno de los frentes se alinea con el boulevard estructurante del barrio —la Avenida de las Retamas— que en este punto se curva, resultando la manzana una cuña de dimensiones sensiblemente inferiores a las del entorno.

El tejido en el que se sitúa el solar es una trama reticular de los llamados *nuevos ensanches*, que fueron la pauta geométrica en la construcción de la morfología de la periferia residencial madrileña desde finales de los años '80'. En ellos se buscaba la recuperación de la *calle corredor*, asociando la trama viaria a la alineación de la fachada.

Son numerosas las diferencias con respecto al modelo de ensanche decimonónico que imitaban estos tejidos¹. Entre ellas que el paisaje urbano es notablemente diferente al variar la unidad de promoción, ya que la parcela en muchos casos es la manzana. Dicha parcela-manzana se resuelve tipológicamente con un *bloque lineal* que gira, conformando un perímetro uniforme y cerrado. El interior de las manzanas incorpora espacios comunitarios recreativos.



Sección: Los volúmenes del proyecto se adaptan a la topografía. El basamento aparcamiento ocupa el 90% de la parcela. Las cubiertas de los volúmenes de servicios son ajardinadas. / Alzado: El módulo de alojamiento tiene una traslación modular en fachada. / Planta baja edificio Norte: el programa destinado a Asuntos Sociales se resuelve con acceso independiente.

¹ Entre otros cf. LÓPEZ DE LUCIO, R. (2007): *Construir ciudad en la periferia*. Ed. Mairera.

La solución adoptada en el proyecto es radicalmente distinta: se proyecta la continuidad de la trama peatonal en el interior de la parcela, acorde con su carácter público. La topografía se organiza a través de unas plataformas que resuelven el desnivel de 3 metros en sentido Norte-Sur. Sobre ellas se apoya el programa, resuelto a través de dos bloques lineales que no colmatan el perímetro de la parcela, con una altura inferior a 12 m, máximo fijado por el planeamiento.

Esta estrategia en una trama de ensanche tiene el histórico precedente madrileño de la *Casa de las Flores* (1931), de Zuazo, así como la propuesta no construida del anteproyecto de ensanche para Barcelona de Cerdá —de mediados del s. XIX— donde la edificación lineal no colmataba los lados de la retícula. Pero a diferencia de estos antecedentes, los autores aquí respetan estrictamente los principios higienistas del *racionalismo*, primando la orientación sobre otras consideraciones como la simetría formal utilizada en otros proyectos del Estudio².

3. Estrategia de proyecto

Sobre una parcela de 2.873 m² y con un índice de edificabilidad fijado por el Plan en 1,5 m²c/m²s, los 4.310 m²c de superficie computable se amplían con las superficies no computables, hasta un total construido sobre y bajo rasante de 9.750 m², en los que se incluyen las dos plantas de garaje-aparcamiento y los 398 m²c de equipamiento municipal, de funcionamiento externo al de los alojamientos.

El basamento en dos sótanos ocupa la práctica totalidad de la parcela conteniendo un amplio aparcamiento para 144 plazas. La lógica del perfil de usuario llevaría a un ratio mucho menor, inferior a 1 plaza por vivienda. Este planteamiento obedece a criterios de financiación del conjunto, mediante el alquiler a otros usuarios de la zona de plazas.

El programa de alojamientos se divide en dos edificios en forma de L. Envueltos por cada uno de los dos edificios se sitúan, en el Bloque Norte, los servicios sociales municipales y en el Bloque Sur, servicios residenciales colectivos.

Módulo de alojamiento

El proyecto surge del cuidado diseño dimensional del módulo de alojamiento. Éste se juxtapone, agrupándose como racimo, lo que permite cumplir con las exigencias impuestas de circulación y separación de núcleos de comunicación por problemas de ruidos. La disposición preferente de estos módulos optimiza el soleamiento de los espacios vivideros.



Edificio Sur: Planta tipo. Cada planta dispone de una estancia comunitaria en la esquina Sur-Este. Banda de separación vegetal para garantizar privacidad en planta baja y por control climático. / Módulo de alojamiento: permite la compartimentación y la percepción espacial completa.

² Por ejemplo las 1.188 viviendas en la Unidad Vecinal IV y Ampliación en Palomeras Sureste (Madrid), 1979-86.

La unidad de alojamiento tiene 41 m²u, distribuidos en: Acceso (2,75 m²u); Baño (3,80 m²u); Estar (14,90 m²u) comunicado con una cocina independizable (4,90 m²u); Dormitorio (12,65 m²u); y terraza (1,75 m²u) que incorpora sistemas pasivos de control climático. El programa cuenta con espacio de almacenamiento y mobiliario que sirve de conexión entre el dormitorio y la estancia, diseñado específicamente para este proyecto.

Las estancias resuelven el programa con un tamaño holgado. No se trata de una vivienda reducida en cuanto a dimensiones, como podría ser la VS de los años '50' en la que una superficie parecida contenía un programa completo de 3 dormitorios para una familia. En este caso el aforo esperado es de una persona o una pareja, por lo que el programa es ajustado a un aforo reducido.

Estancias comunitarias, espacios distribuidores y anejos

Pese a que el concurso no planteaba un programa completo como residencia colectiva, sí planteaba la necesidad de espacios comunitarios. Para ellos las bases vinculaban la superficie útil mínima por alojamiento (40 m²u), con la superficie construida por cada unidad (58 m²c), en la que se incluirían la parte proporcional de zonas comunes sobre rasante del programa de alojamiento. Una proporción (1,45) que ha de entenderse por razones presupuestarias y de mantenimiento.

En cada planta de cada edificio se proyecta una estancia comunitaria, con una excelente orientación Sur-Este. Además, cumpliendo con la exigencia de reducir el número de núcleos de comunicaciones al ser pequeñas las unidades, se incrementan los espacios comunes distribuidores, con iluminación natural. El Equipo considera que este tipo de espacios —como las galerías en vivienda de los Smithson—, pueden ser un excelente complemento al espacio de la vivienda, fomentando el contacto y la relación.

Bajo rasante se sitúan espacios para usos comunitarios y para instalaciones colectivas: central de producción de agua caliente y calefacción, instalaciones, taller y sala de usos múltiples. El programa de la vivienda se completa con un trastero (5,90 m²u), que se considera imprescindible para que los usuarios puedan almacenar los objetos acumulados.

4. Innovación

El proyecto incorpora estrategias de eficiencia económica en la toma de decisiones, algo que debiera ser inherente a la promoción en VS. Una de ellas es la modulación de los elementos y su repetición seriada, lo que implica un ahorro de costes. También pretende la excelencia en las calidades constructivas de los acabados, con las restricciones propias de un proyecto de esta naturaleza, por lo que opta por la utilización de la prefabricación de componentes en fachada.



Representación de la fachada a Avenida de las Retamas. Acceso a Servicios Sociales. / El módulo tiene una representación en fachada, que se resuelve con una solución prefabricada de hormigón, que da unidad al conjunto.

La eficiencia energética es la primera premisa de proyecto, al cuidar especialmente las orientaciones. De igual forma y adelantándose a futuros requerimientos en materia de eficiencia energética, el proyecto se diseña para que el edificio obtenga la calificación tipo «B» de eficiencia energética, utilizando la opción general verificada mediante el programa informático CALENER-VYP de uso en edificios de viviendas.

5. Nota final.

Ferrán y Equipo consideran que el proyecto de arquitectura debe partir de la configuración del espacio público que genera, entendiendo de esta forma el *proyecto urbano* como un juego de escalas, sensible a la ciudad y al peatón, pero que a la vez es capaz de construir ciudad. Podemos decir que, de esta forma, la buena arquitectura resultante de la selección a través de concursos construirá *patrimonio urbano*, más allá de los edificios singulares de la ciudad.

El programa tiene un claro referente en el complejo *Plaza América*, promovido por el Patronato Municipal de la Vivienda y la Concejalía de Acción Social de Alicante, que combina 72 alojamientos con un centro de día y de salud para el barrio y un aparcamiento. Pero a diferencia de aquel, en el que existe una integración «intergeneracional» —entre jóvenes y ancianos— con excelentes resultados, *La Rivotta* opta por un único perfil de edad del usuario.

Esta estrategia plantea dudas, teniendo en cuenta además que al mismo tiempo SEPES y el Ayuntamiento de Alcorcón convenían la construcción de viviendas para menores de 35 años en otra parcela dotacional del municipio. Pero este aspecto se podría corregir con facilidad, gracias a la versatilidad de uso que ofrece el módulo de alojamiento propuesto. Éste puede ser utilizado por diferentes colectivos, con las limitaciones de aforo propias del programa reducido de la vivienda.

La transitoriedad en el uso de la VS recicla periódicamente la bolsa de beneficiarios y ello es positivo. Pero es cuestionable cuando a quien se destinan las viviendas son personas mayores de 65 años a las que se les permite permanecer un máximo de 5 años. No parece que, por término general, sea una edad en la que a la mayoría de las personas les apetezca forzosamente tener que buscar un nuevo alojamiento.

6. Redes Dotacionales de VS

La Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid³ entiende que la VS puede ser considerada una Red Pública (Artículo 36.2.c.2º). Con ello, desde la legislación se entendía que la VS era susceptible de tratarse como una dotación. La Ley preveía la provisión de suelo para estas redes. Así la redacción original del Art 91.3 -sobre la *Obtención de los terrenos destinados para las redes públicas en actuaciones integradas*- señalaba: «A estos efectos, para el sistema de redes públicas supramunicipales, deberá cederse a la Comunidad de Madrid, gratuitamente y libre de cargas, terreno en la cuantía de 20 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados construidos de cualquier uso. Del total de cada cesión, deberá destinarse la tercera parte, como mínimo, a la red de viviendas públicas o de integración social».

A finales de 2010⁴ se introducen modificaciones que eliminan la exigencia completa de cesiones supramunicipales. Además, la nueva redacción del Art. 91, en su punto 3 convierte en patrimoniales estos suelos demaniales. Las modificaciones introducidas a través de esta Ley reducen también el porcentaje de edificabilidad destinada a vivienda protegida —del 50% al 30%— igualándolo al mínimo contemplado en la legislación estatal. Todo ello merma las políticas de VS y con ello parte de la función social, que debe ser el fin principal de la legislación urbanística.

La promoción reciente de VS ha tendido hacia la entrega en propiedad. Para justificarlo, en algunos momentos se ha hablado del pago a los beneficiarios de una «*deuda social*», pudiendo capitalizar sus rentas de esta forma. Pero otra de las razones es el desinterés de las administraciones por la gestión diaria de un patrimonio público de vivienda y suelo con fines sociales. Una gestión compleja pero necesaria, que debería poner en marcha cuanto antes proyectos como el analizado, donde la VS se entienda como una dotación urbana más, que dé un servicio y participe con éxito en la generación de un paisaje urbano de calidad.

³ Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (BOCM 27.07.01).

⁴ Mediante Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público.



Restauración de edificios preindustriales en Ademuz

Camilla MILETO & Fernando VEGAS

CRÉDITOS DEL PROYECTO	
PROYECTO:	Restauración de edificios preindustriales en Ademuz.
FUNCIÓN:	Museo.
AUTORES:	Camilla MILETO y Fernando VEGAS.
LOCALIZACIÓN:	Ademuz y aldea de Sesga, Valencia.
FECHA:	Investigación previa: 1996-2007.
PROYECTO:	2008.
OBRA:	2008-2010.
CRÉDITOS DE LAS IMÁGENES:	Fernando VEGAS y Camilla MILETO.
CLIENTE:	Mancomunidad de Municipios del Rincón de Ademuz.
PRESUPUESTO:	230.000 euros (IVA incluido).

1. Estrategias principales del proyecto

Objetivos iniciales del encargo

El objetivo general de estos pequeños proyectos ha sido la recuperación, restauración y puesta en valor de estos edificios vernáculos con carácter preindustrial, como seña de identidad de estos pueblos remotos y abandonados, que se encontraban en la mayor parte de los casos abandonados e ignorados. En este conjunto se han restaurado una fuente, un abrevadero, un lavadero, un batán, dos hornos de yeso, dos tejeras, un lagar, una bodega, una escuela, una barbería y un horno de pan.

Contexto físico y proyectual

La comarca del Rincón de Ademuz (Valencia) alberga todavía a fecha de hoy un conjunto de 120 edificios e infraestructuras preindustriales vernáculos de gran interés en su condición originaria, que presentan sin embargo graves problemas de conservación. Este proyecto ha seleccionado algunos de ellos para su restauración y puesta en valor de modo que puedan servir de ejemplo o referencia para la recuperación del resto de las estructuras de la comarca y de otros edificios similares en otros lugares.



Estrategias proyectuales

Todos estos proyectos de restauración han intentado respetar la imagen de los edificios por su relación inmediata y biunívoca que caracteriza a la arquitectura vernácula con su entorno natural de donde extrae su materia prima. En efecto, la arquitectura tradicional requiere la conservación no sólo del objeto físico sino también del entorno que justifica su constitución y su presencia, del mismo modo que el entorno natural exige la conservación de la única arquitectura con garantías completas de compatibilidad con él, esto es, la arquitectura tradicional que ha alumbrado de sus entrañas.



Fachada principal del edificio de la escuela-horno-barbería, antes y después de la restauración.



Interior de la barbería, antes y después de la restauración.



Interior de la escuela, antes y después de la restauración.



Nueva escalera de acceso a la planta primera en el lagar, que sustituye a la anterior desaparecida.

La conservación y recuperación de la imagen prístina de estos edificios no ha respondido a un sentimiento bucólico o nostálgico del ambiente de la arquitectura tradicional que pretendiera la congelación del pasado. La imagen de esta arquitectura tradicional con carácter preindustrial posee unos valores relativos a su dimensión y escala humana, su integración con la naturaleza y su aplicación ante diem de principios de sostenibilidad y ecología que se han querido reconocer y saber apreciar.

2. Metodologías y técnicas innovadoras

Procesos de elaboración

A la hora de redactar el proyecto de restauración y ejecutar la obra, se ha partido del conocimiento de los materiales, las técnicas constructivas y la arquitectura vernácula del lugar, para diseñar las soluciones y las técnicas de reparación y restauración de los edificios. No se ha tratado en ningún caso de importar materiales o tecnologías extrañas al lugar por mor de las tendencias del mercado de la construcción o de las enseñanzas que se imparten actualmente en las escuelas de arquitectura, sino de responder desde el



Ejemplo de la aplicación de la capa de compresión de yeso armada con un mallazo de cañizo en el forjado segundo del lagar.

lugar de proveniencia de la arquitectura a sus problemas específicos. De este modo, las soluciones técnicas han buscado siempre la compatibilidad con la construcción existente y, además, se han debido reinventar en cierto modo para adaptarse al edificio existente y ser económicamente viables.

Materiales utilizados

Por lo general, en la restauración de estos edificios se ha empleado materiales constructivos, oficios y artesanos locales, que también promovieran la reactivación de los recursos y técnicas de construcción del lugar. Los materiales empleados en la restauración



Vista interior de la primera planta de la bodega-lagar.



Vista interior de la segunda planta de la bodega-lagar.

han sido fundamentalmente el yeso, la cal, la arcilla, el cañizo y la madera. El empleo de estos materiales tradicionales en la restauración no ha implicado necesariamente la reproducción de las técnicas constructivas originarias de los edificios, sino la reinterpretación de las técnicas tradicionales locales para su reparación. De este modo, por ejemplo, en esta comarca caracterizada por el uso extensivo del yeso incluso en forma de pilares estructurales, se han diseñado como refuerzo para algunos forjados unas capas de compresión de yeso armado con un mallazo de cañizo, que han obtenido excelentes prestaciones estructurales y que están siendo objeto en la actualidad de ulterior investigación “Consolidación estructural de forjados tradicionales con capa de compresión de yeso armada con fibras vegetales” (PAID-05-11/2893) financiado por la Universitat Politècnica of València.



Interior de la cúpula falsa de la tejería de Sesga, una vez restaurada.

3. Resultados

Objetivos conseguidos con la realización del proyecto

Se ha conseguido implantar una metodología de aproximación a la puesta en valor y restauración de este tipo de edificios que contemple la fragilidad de su carácter y busque soluciones técnicas de compatibilidad estructural, constructiva y material, así como una discreta y matizada distinguibilidad. Se ha conseguido devolver la armonía a varios conjuntos genuinos de arquitectura preindustrial vernácula, con reparaciones discretas y mínimo impacto para su materialidad. Estos edificios recuperados y puestos en valor han sido objeto de apropiación por parte de los habitantes locales que han conseguido reconciliarse con su pasado de pobreza pero también de dignidad. Estas restauraciones están siendo también muy importantes porque han demostrado la factibilidad de la restauración de edificios vernáculos de gran fragilidad sin alterar su materia, su aspecto natural, su esencia y su carácter, y sin incurrir en gastos extraordinarios. Igualmente, se ha conseguido la reintroducción y recuperación de oficios perdidos o edificios abandonados o su puesta en valor con carácter didáctico.

Comprobación de resultados

Tras un periodo de absoluta desidia e incluso rechazo a estos edificios de carácter vernáculo por su evocación de un pasado mísero y pobre, se ha podido detectar de manera paralela al largo proceso de investigación y a la recuperación y puesta en valor de estos edificios, una toma de conciencia paulatina del patrimonio preindustrial vernáculo como seña de identidad del pasado y atracción turística. Después de 15 años a veces difíciles e infructuosos investigando la arquitectura de la comarca, se ha podido observar la colaboración creciente de las autoridades y los habitantes locales en la recuperación de los oficios y técnicas tradicionales, a menudo ya perdidos, que dieron nacimiento o razón de ser a estos edificios. La restauración fidedigna y cabal de estos edificios ha requerido en muchos casos la recuperación o figuración de estos oficios. Ante el éxito de la operación, el Ayuntamiento de Ademuz ha asumido la trascendencia de su patrimonio preindustrial vernáculo recuperado hasta la fecha por su valor intrínseco y la eventual repercusión turística en el municipio.

Crónica jurídica

El derecho urbanístico y territorial en tiempos de crisis

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN: En esta Crónica se da cuenta de toda una serie de normas e instrumentos dictados en los últimos meses que tienen como finalidad, en su mayor parte, hacer compatibles una protección territorial y ambiental adecuada con otros usos o actividades económicas, para afrontar la actual crisis económica, bajo el señuelo —¡cómo no!— de la sostenibilidad. La Crónica se abre con una referencia al reciente Plan Nacional e Integral de Turismo y su previsible impacto en la Ley de Costas. A continuación, se da noticia de la reforma de la Ley madrileña de Ordenación del Territorio para adaptarla al macro-proyecto urbanístico Eurovegas, que se pretende instalar en el territorio de la Comunidad Autónoma. También se da cuenta de la liberalización total del sector del comercio en Madrid, eliminando las licencias para la ejecución de obras, sustituyéndolas por meras declaraciones responsables, sin identificar un régimen específico de control posterior; así como de dos leyes gallegas también preocupantes, la de vivienda y la forestal, que contienen previsiones ciertamente polémicas. La excepción a todo ello viene dado por la reforma del régimen del silencio administrativo en el caso de los campos de golf andaluces, que se configura negativo para evitar lesiones irreversibles al medio ambiente como consecuencia de la inactividad de la Administración.

1. El Plan Nacional e Integral del Turismo 2012-2015 y la Ley de Costas

En el número 172 de esta Revista daba cuenta de la derogación parcial de la Ley de Costas por el Texto Refundido de la Ley de Puertos. En la actualidad, además, se

está tramitando una reforma integral de la Ley de Costas (Proyecto de Ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas) que, a primera vista, parece que supondrá la desnaturalización definitiva de una de las leyes más emblemáticas e importantes de nuestra democracia. Por el momento, otro instrumento ha

e-mail: 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/JURI), dirigido por el profesor doctor don Tomás CANO CAMPOS, profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.

incidido también en el ámbito de esta Ley. Me refiero al reciente **Plan Nacional e Integral del Turismo 2012-2015**. Como señala este instrumento, la Ley de Costas tiene como objetivo hacer accesible al público toda la longitud de la costa y defenderla contra la erosión y la urbanización excesiva, garantizando a su vez la necesaria seguridad jurídica de los afectados, contemplando unos derechos concesionales de 30 años, renovables por otros 30. Concesiones administrativas, además, dadas por buenas por nuestro Tribunal Constitucional (STC 149/91, de 4 de julio). Pues bien, el nuevo Plan de Turismo pretende compatibilizar el objetivo de la Ley con un aprovechamiento turístico respetuoso con los derechos de los ciudadanos y la sostenibilidad de nuestras costas. Para ello, el Plan requiere una reforma de la Ley para poner en valor el litoral, en tres ámbitos de actuación. En primer lugar, la protección de los derechos legítimos de propietarios de viviendas, por medio de una revisión urgente y modificación de la Ley de Costas a fin de proteger los derechos legítimos de quienes poseen viviendas o pequeñas parcelas en zonas costeras que no suponen un impacto negativo sobre el medioambiente costero. En segundo lugar, ante el problema en la percepción de la imagen de calidad y equidad en los chiringuitos de nuestras costas se trabajará en el establecimiento de criterios mínimos de infraestructuras y servicios para la adjudicación, tarificación de productos y homologación de chiringuitos. En tercer lugar, plantea considerar la posibilidad de usar determinadas zonas del dominio público marítimo terrestre, mediante la suscripción de Convenios con la Dirección General de Costas, para la celebración de ciertos eventos de interés general con repercusión turística.

2. Eliminación de trabas administrativas para facilitar la construcción de macro-proyectos urbanísticos considerados de interés económico regional: «Eurovegas» y otras posibles actuaciones

El polémico macro-proyecto urbanístico popularmente conocido como «Eurovegas» finalmente ha encontrado su cobertura legal en la **Ley 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de ordenación del territorio, suelo y urbanismo de Madrid**. En verdad, esta Ley ha sido modificada por la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid, para adaptarla a las necesidades de ese proyecto singular. Con

ello, se pretende eliminar las trabas administrativas y legales, desde la óptica de la ordenación del territorio y el urbanismo, para que este proyecto vea finalmente la luz. Además, se contempla una moratoria de 10 años, en la que no se podrá autorizar proyecto semejante alguno. Veamos más despacio el contenido de la reforma que permitirá este macro-proyecto urbanístico.

«Eurovegas», un complejo de turismo y juego, ha supuesto la introducción en la Ley de Ordenación del Territorio de Madrid de una variante de los denominados Proyectos de Alcance Regional, previstos originariamente. Me refiero a los Centros Integrados de Desarrollo.

Los Proyectos de Alcance Regional son actuaciones territoriales concretas que se realizan en el marco de la ordenación del territorio o al margen de ella, si se considera que concurren razones de urgencia o excepcional interés público (art. 33). Ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución, cualquiera de las siguientes actuaciones: a) Infraestructuras regionales de cualquier tipo, comprendiendo las construcciones e instalaciones complementarias precisas; b) Obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte a vivienda pública de emergencia, servicios públicos, dotaciones y equipamientos; c) Instalaciones para el desarrollo de actividades económicas que tengan por objeto la investigación, la producción, la distribución y la comercialización de bienes y servicios; d) Proyectos que supongan la implantación de actividades económicas que revistan interés por su relevancia en la creación de empleo, por la inversión que comporten o por la creación de riqueza para la región. Los promotores privados que estén interesados en que su proyecto sea declarado de Alcance Regional deberán solicitarlo a la Consejería competente en materia de Economía para que emita el correspondiente informe que, en caso de ser favorable, determinará la aplicación del procedimiento establecido en la Ley.

Los Centros Integrados de Desarrollo se definen como aquellos complejos que tengan por objeto la prestación integrada de actividades industriales, turísticas, de convenciones y congresos, de ocio, espectáculos, juego, deportivas, sanitarias, culturales o comerciales, así como otras actividades o usos accesorios o complementarios a los anteriores, y presenten un impacto relevante, efectivo y duradero, en el desarrollo económico, social y cultural de la Comunidad de Madrid (art. 33.2.2º párrafo).

Pueden elaborar, promover y ejecutar Proyectos de Alcance Regional: a) Las Administraciones públicas, las entidades de Derecho público de ellas dependientes y las sociedades cuyo capital les pertenezca íntegra o mayoritariamente, siempre que, en este último caso, la urbanización y la edificación forme parte de su objeto social; b) Las personas privadas, físicas o jurídicas. En el caso de los Centros Integrados de Desarrollo, el procedimiento podrá comenzar mediante la solicitud del interesado a la Administración, a la que se deberá acompañar la documentación consistente en un estudio de viabilidad económica, ambiental, técnica y organizativa, debiendo la Administración, en el plazo de un mes, comunicar al interesado, su decisión acerca de tramitar o no tramitar el procedimiento previsto en la Ley.

La aprobación definitiva de los Proyectos de Alcance Regional llevará implícita la declaración de la utilidad pública o, en su caso, el interés social y de la necesidad de la ocupación para la expropiación de los bienes y derechos que resulten afectados y sean necesarios para su ejecución, incluida la de las conexiones exteriores con las redes, sistemas de infraestructuras y servicios generales, de acuerdo con lo establecido en los Planes de Carreteras de la Comunidad de Madrid o en el Catálogo Viario, así como en el resto de la planificación y legislación sectorial y ambiental.

Cuando tengan encomendada o sean responsables de la ejecución de los Proyectos de Alcance Regional, podrán ser beneficiarios de la expropiación: a) Las entidades de Derecho público, incluso de carácter consorcial, así como las sociedades públicas que sean directamente promotores o reciban de la Administración promotora la encomienda de la ejecución; b) Los particulares promotores y las entidades urbanísticas colaboradoras constituidas entre estos y la Administración actuante.

El art. 39.3 contempla un importante efecto de la aprobación de estos Proyectos. Cuando éstos no sean compatibles con la ordenación urbanística municipal y contengan las previsiones a que se refiere el inciso segundo del artículo 36.1.j), su aprobación permitirá la inmediata ejecución del proyecto, con el alcance que resulte de las determinaciones de este cualquiera que fuera la ordenación aplicable. En todo caso, la incompatibilidad con la ordenación urbanística se entenderá a los exclusivos efectos de la referida ejecución y sin perjuicio de la adecuación ulterior a las determinaciones resultantes de la referida ordenación urbanística municipal por el procedimiento de pertinente

aplicación. Es decir, sometimiento de los intereses globales y de conjunto representados en el planeamiento municipal por una actuación concreta y sectorial aprobada a nivel autonómico. No obstante, se contemplan ayudas para los municipios afectados.

La Ley contempla la posibilidad incluso de que los inversores adjudicatarios no puedan llevar a buen puerto el proyecto aprobado, previendo la subrogación. Así, si bien en el art. 40.1 establece que la persona o entidad particular a la que el acto de aprobación definitiva atribuya la responsabilidad de la ejecución de un Proyecto de Alcance Regional está obligada a la completa realización de las obras e instalaciones previstas, excepcionalmente, en virtud de circunstancias sobrevenidas, cuando sea indispensable para el aseguramiento de la conclusión de la ejecución y por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid adoptado a instancia del interesado, podrá autorizarse la sustitución, total o parcial, de este por otra persona o entidad en los derechos y las obligaciones derivados del acto de aprobación de un Proyecto de Alcance Regional y relativos, por tanto, a su ejecución.

La Ley de Medidas Fiscales y Administrativas incorpora disposiciones específicas en relación con los Centros Integrados de Desarrollo, adelantando desde el primer precepto, que tales disposiciones prevalecerán sobre el resto de normas de la Comunidad de Madrid (art. 43). Es destacable lo dispuesto en el art. 45.5.e). En efecto, para el supuesto de que el Centro Integrado de Desarrollo incorpore la actividad de casino, una vez aprobado un proyecto que implique la actividad de casino, se establece una moratoria, una prohibición de construir un proyecto que integre esa actividad, de diez años. Por otro lado, en virtud del art. 46.7 se deroga para estas Actuaciones la aplicación de la normativa de la Comunidad de Madrid en relación con el régimen de alturas de los edificios.

Los Proyectos de Alcance Regional de los Centros Integrados de Desarrollo prevalecerán sobre las determinaciones contenidas en el planeamiento urbanístico, que habrá de ser adaptado por la Administración competente, configurando el ámbito como un área de planeamiento incorporado, permitiendo su ejecución de forma inmediata. De igual forma el planeamiento urbanístico y, en su caso, el territorial que sean aprobados con posterioridad a la entrada en vigor de dichos Proyectos deberán incluir el mismo como un área de planeamiento incorporado, respetando íntegramente su contenido.

La aprobación de los Proyectos de Alcance Regional de los Centros Integrados de Desarrollo llevará implícita la declaración de utilidad pública e interés social y de la necesidad de urgente ocupación de los bienes y derechos incluidos en su ámbito y en todo caso de aquellos que sean necesarios para la ejecución de las conexiones exteriores con las redes públicas existentes. A tales efectos, el titular de la autorización del Centro Integrado de Desarrollo tendrá el carácter de beneficiario de la expropiación, que se tramitará por la vía de urgencia.

3. Campos de golf

La **Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía**, ha sido modificada por el **Decreto-ley andaluz 1/2013, de 29 de enero**, incorporando una nueva Disposición adicional segunda. La modificación afecta a los campos de golf. En concreto, se recoge que en los procedimientos de declaración de campos de golf de interés turístico, previstos en el Decreto 43/2008, de 12 de febrero, regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía, el plazo máximo para notificar la resolución expresa será de seis meses, que podrá ampliarse por otro plazo idéntico, cuando razones técnicas así lo aconsejen. El vencimiento del plazo máximo establecido, incluida la prórroga si la hubiere, sin haberse notificado la misma, legitima a la persona o personas interesadas que hubieran deducido la solicitud para entenderla desestimada por silencio administrativo. La finalidad es garantizar una adecuada protección del medioambiente y del entorno urbano.

4. Liberalización del sector del comercio

La **Ley 2/2012, de 12 de junio, de dinamización de la actividad comercial de Madrid**, da un paso muy significativo en la liberalización de este sector en la Comunidad Autónoma. No sólo se liberaliza el inicio de la actividad comercial, sino que también la ejecución de actuaciones u obras en los comercios. Para ello, simplemente deberá presentarse: a) Declaración responsable, en la que el interesado manifieste que cumple con la legislación vigente; b) Proyecto técnico que en cada caso proceda; c) Liquidación de la tasa, o precio, o contraprestación económica que, en su caso, corresponda (art. 3). Cuando se trate de otros actos de naturaleza urbanística, los mismos se iniciarán con su simple comunicación acompaña-

da de la liquidación de la tasa, precio o contraprestación económica que, en su caso, corresponda (art. 5). El control posterior que deberá realizar la Administración no viene regulado por esta Ley. En efecto, la Disposición adicional 3ª, 3er párrafo, se remite a la Ley del Suelo autonómica y a lo que dispongan las ordenanzas municipales (!). ¿Se realizarán tales controles? No obstante, se sigue contemplando el sometimiento de las obras a evaluación de impacto ambiental cuando así venga requerido por la legislación básica estatal (Disposición Adicional 1ª) que, recordemos, es transposición del Derecho de la Unión Europea.

En esta línea liberalizadora, se suprime, en fin, cualquier restricción a horarios comerciales, sin considerar zonas o tipos de comercio.

5. Vivienda

La **Ley 8/2012, de 29 de junio, de Vivienda de Galicia** se dicta con la finalidad, según se indica en su exposición de motivos, de promover el acceso a la vivienda a quien realmente lo necesita, partiendo de los principios de igualdad y transparencia en el acceso a las viviendas protegidas y a las ayudas públicas. Asimismo subraya que pretende establecer medidas que aportan seguridad jurídica al mercado inmobiliario y garantías a las personas adquirentes y usuarias de las viviendas, si bien en muchas ocasiones dando por buenas situaciones irregulares que tienen como efecto una lesión del medio ambiente. En esta línea, contempla en su Disposición Adicional 6ª un régimen de responsabilidad patrimonial para los casos de ilegalización por parte de la Administración autonómica de un título de licencia otorgado por la Administración Local contraviniendo la Ley. Por ejemplo, en suelo no urbanizable. Hasta tanto no se concrete la cuantía de la indemnización, se reconoce el derecho de los afectados a residir en la vivienda, en virtud del Derecho a la vivienda, siempre que no haya concurrido dolo, culpa o negligencia grave imputable al perjudicado. La Administración autonómica, igualmente, podrá incluir como una situación excepcional en el régimen de acceso a una vivienda protegida a las personas titulares de viviendas construidas al amparo de un título anulado y siempre que aquella constituyese su vivienda habitual. Se trata, en fin, de una norma destinada a la consolidación de las edificaciones construidas en base a un título licencia concedido pero declarado ilegal al haberse otorgado en contradicción con lo contemplado en la normativa de protección urbanística y medioambiental.

6. Montes

Para concluir esta crónica, me referiré a la **Ley 7/2012, de 28 de junio, de Montes de Galicia**, dictada en desarrollo de la Ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Entre otros objetivos, pretende el mantenimiento de la población rural ya que la economía de municipios destacados gallegos se basa en lo forestal. Según su artículo 3, la Ley se inspira en los siguientes principios: a) La gestión sostenible del monte con arreglo a su multifuncionalidad ambiental, económica, social, cultural y patrimonial; b) La planificación forestal en el marco de la ordenación del territorio; c) La creación de empleo y el desarrollo del medio rural; d) La conservación, protección y restauración de los ecosistemas forestales y de la biodiversidad; e) La integración en la política forestal de los objetivos de la acción internacional sobre protección del medio ambiente, especialmente en materia de desertificación, cambio climático y biodiversidad; f) La colaboración y cooperación de las diferentes administraciones públicas en la elaboración y ejecución de sus políticas forestales; g) El desarrollo socioeconómico y la fijación de la población en el medio rural; h) El fomento de la ordenación de las producciones forestales, del valor añadido de sus transformaciones y de sus sectores económicos asociados; i) La participación de los sectores sociales y económicos implicados en la política forestal, la colaboración con los mismos en el desarrollo de su actividad y el interés social de la actividad realizada por los silvicultores y productores gallegos; j) La conservación y fomento de actividades agrosilvopastoriles y las actividades no madereras; k) El interés estratégico y social de los montes vecinales y la colaboración con las comunidades vecinales; l) La adaptación de los montes al cambio climático, fomentando una gestión encaminada a la resiliencia y resistencia de los montes al mismo. Destaca, entre otros, el principio de integración de la planificación forestal en el marco de la ordenación del territorio, evitando la sectorialización. Veamos si ello se confirma en el articulado de la Ley. En efecto, los arts. 71 y siguientes definen los instrumentos de planificación forestal. Se resumen en el plan forestal de Galicia y los planes de ordenación de los recursos forestales. El plan forestal de Galicia es el instrumento básico para el diseño y ejecución de la política forestal gallega, en el que se evalúa la situación del monte gallego y se establecen las directrices y programas de actuación de la política forestal de Galicia, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación necesarios para su cumplimiento. Tendrá carácter vinculante en materia forestal

y determinará el marco en el que se elaborarán los planes de ordenación de los recursos forestales, y será indicativo para la elaboración de los instrumentos de ordenación y gestión forestal y definirá las líneas de actuación de las distintas administraciones públicas en el ámbito de esta Ley. Realmente no se comprende bien que tenga carácter vinculante en materia forestal y sea meramente indicativo con respecto de los instrumentos de ordenación y gestión forestal. Tampoco se entiende que este plan defina las líneas de actuación de las distintas administraciones en el ámbito de esta ley pues, si se parte de una visión integrada en la ordenación del territorio, como se ha dicho antes, la consejería competente en materia de ordenación del territorio debiera ser quién ofrezca la visión global e integrada de los montes en el marco de la ordenación del territorio y no al revés. En segundo lugar, los planes de ordenación de los recursos forestales. Instrumentos de planificación forestal, que afectarán preferentemente a cada distrito forestal, como territorios de condiciones geográficas, socioeconómicas, ecológicas, culturales o paisajísticas homogéneas y que tendrán carácter obligatorio y ejecutivo en las materias reguladas en esta Ley, en los términos establecidos en cada plan.

Asimismo, tendrán carácter indicativo respecto a cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, bien que la Disposición Transitoria cuarta dispone que a los ámbitos del suelo clasificado como no urbanizable o rústico en los planes generales de ordenación municipal aprobados definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley que se delimiten en los planes de ordenación de recursos forestales como de valor forestal, les será de aplicación el régimen establecido en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, para el suelo rústico de especial protección forestal.

Los instrumentos de ordenación y gestión de los montes en Galicia, a los que me he referido antes, son los siguientes: a) Proyecto de ordenación: instrumento de ordenación forestal que sintetiza la organización del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, madereros y no madereros, en un monte o grupo de montes, para lo cual debe incluir una descripción del terreno forestal en sus aspectos ecológicos, legales, sociales y económicos y, en particular, un inventario forestal con un nivel de detalle tal que permita la toma de decisiones en cuanto a la silvicultura a aplicar en cada una de las unidades del monte y a la estima-

ción de sus rentas, con el objetivo de obtener una organización estable de los distintos usos y servicios del monte; b) Documento simple de gestión: instrumento de gestión forestal que planifica las mejoras y aprovechamientos de los recursos forestales, madereros y no madereros, garantizando una gestión forestal sostenible de la superficie de una misma propiedad, sin que ningún coto redondo supere las 25 hectáreas; c) Documento compartido de gestión: instrumento de gestión forestal, de iniciativa privada para un conjunto de propietarios, donde ninguna superficie de una misma propiedad supere las 25 hectáreas en coto redondo, que debe incluir unos referentes de buenas prácticas, una planificación simple de los aprovechamientos de los recursos forestales, madereros y no madereros, y modelos silvícolas

para los principales tipos de masa, de obligado cumplimiento, para los terrenos forestales adscritos al mismo.

Se establece una disposición algo inquietante que no debe pasarse por alto. Me refiero al artículo 28.2 en el que se prevé la posibilidad de que se declare la pérdida de utilidad pública de la totalidad o parte del monte por declaración de prevalencia de otro interés público *debidamente motivada*, mediante orden de la consejería competente en materia de montes o, en caso de disparidad de criterios entre órganos administrativos competentes, por acuerdo del Consello de la Xunta. Auténtica vía de escape para garantizar la desprotección del monte por motivos de oportunidad controlables, no obstante, por los tribunales.

Legislación

Francisca PICAZO

*Jefe del Servicio de Estudios Urbanos
de la Dirección General de Arquitectura,
Vivienda y Suelo*

NORMATIVA ESTATAL

Leyes y Reales Decretos-Leyes

- Real Decreto-ley 27/2012, 15 noviembre, medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios (BOE 16.11.2012). La Resolución 29.11.2012, del Congreso de los Diputados, ordena la publicación del Acuerdo de convalidación (BOE 08.12.2012).
- Real Decreto-ley 4/2013, 22 febrero, medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo (BOE 23.02.2013).
- Ley 11/2012, 19 diciembre, medidas urgentes en materia de medio ambiente (BOE 20.12.2012).
- Ley 12/2012, 26 diciembre, medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios (BOE 27.12.2012).
- Ley 16/2012, 27 diciembre, adopta diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica (BOE 28.12.2012).
- Ley 17/2012, 27 diciembre, Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 (BOE 28.12.2012).

Reales Decretos

- Real Decreto 1620/2012, 30 noviembre, declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria ES6120032 Estrecho Oriental de la región biogeográfica mediterránea de la Red Natura 2000 y aprueba sus correspondientes medidas de conservación (BOE 01.12.2012).
- Real Decreto 1697/2012, 21 diciembre, declara oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2012 (BOE 29.12.2012).
- Real Decreto 1722/2012, 28 diciembre, desarrolla aspectos relativos a la asignación de derechos de emisión en el marco de la Ley 1/2005, 9 marzo, que regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (BOE 29.12.2012).

Desde BBOOE 01.11.2012 hasta 28.02.2013
Desde BBOO CC.AA. 16.10.2012 hasta 31.12.2012

NORMATIVA AUTONÓMICA

Administración Local

NAVARRA	— Ley Foral 20/2012, 26 diciembre, establece la cuantía y la fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra por Transferencias Corrientes para los ejercicios presupuestarios 2013 y 2014 (BON 31.12.2012). (<i>Corrección de errores BOE 11.02.2013</i>).
PAÍS VASCO	— Norma Foral 9/2012, 5 diciembre, de Demarcaciones Territoriales de Bizkaia (BOPV 18.12.2012).
	— Resolución 10.01.2013, publicidad de los nombres oficiales de los municipios de la Comunidad Autónoma (BOPV 28.01.2013).

Aguas

CATALUÑA	— Decreto 153/2012, 20 noviembre, modifica los Estatutos de la Agencia Catalana del Agua, aprobados por Decreto 86/2009, 2 junio (DOGC 22.11.2012).
GALICIA	— Decreto 203/2012, 11 octubre, aprueba la constitución del Consorcio de Aguas de Valdeorras (DOG 24.10.2012).
PAÍS VASCO	— Decreto 214/2012, 16 octubre, declara las zonas sensibles en las cuencas intracomunitarias y en las aguas marítimas (BOPV 23.10.2012).

Cultura

BALEARES	— Acuerdo 13.12.2012, declaración como BIC con categoría de Conjunto Histórico a favor del núcleo de Petra (BOCAIB 12.01.2013).
CANARIAS	— Decreto 89/2012, 22 noviembre, declara BIC (Sitio Histórico) «El Conjunto de Muelles, Almacenes, Varaderos y Puente del Barranco y Playa de Valleseco», en Santa Cruz de Tenerife, delimitando su entorno de protección (BOC 28.11.2012).
CATALUÑA	— Acuerdo 18.12.2012, declara BCIN (Zona Paleontológica), varios yacimientos de vertebrados ubicados en los términos municipales de Isona i Conca Dellà y de Gavet de la Conca (DOGC 20.12.2012).
MURCIA	— Decreto 135/2012, 2 noviembre, declara BIC (Zona Paleontológica), el yacimiento de Sierra de los Gavilanes, en los términos municipales de Yecla y Jumilla (BORM 06.11.2012).
	— Acuerdo 31.01.2013, Consejo de Gobierno, se declaran las Estaciones de arte esquemático de la Braña de los Pastores, en la localidad de Cabrojo, término municipal de Cabezón de la Sal, como bien de interés cultural, con la categoría de zona arqueológica (BOE 28.02.2013).
	— Resoluciones 22.01.2013 y 05.02.2013, declara bienes catalogados por su relevancia cultural los yacimientos arqueológicos Poblado de Sierra de Gadea en Caravaca de la Cruz, La Algualeja II en Aledo, Aljibe de los Torrejones, en Yecla y Altos del Calistro, en Jumilla, todos ellos en Murcia (BORM 13, 14 y 15.02.2013).
VALENCIA	— Decreto 161/2012, 19 octubre, declara BIC el Yacimiento Arqueológico La Solana de las Pilillas, en el término municipal de Requena (DOGV 22.10.2012).
	— Decreto 168/2012, 2 noviembre, del Consell, declara BIC (conjunto histórico) la Villa de Chelva y sus huertas (DOGV 05.11.2012 y BOE 22.11.2012).

NORMATIVA AUTONÓMICA

Cultura *(continuación)*

PAÍS VASCO	— Decreto 272/2012, 4 diciembre, modifica el Decreto que se incorpora a la declaración del Casco Histórico de Bilbao como BIC (Conjunto Monumental), el régimen de protección y demás extremos a que hace referencia la Ley 7/1990, 3 julio, del Patrimonio Cultural Vasco (BOPV 18.12.2012).
------------	---

Economía

ARAGÓN	— Ley 10/2012, 27 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOA 31.12.2012).
CANTABRIA	— Ley 10/2012, 27 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOE 11.02.2013).
EXTREMADURA	— Ley 4/2012, 28 diciembre, de Medidas Financieras y Administrativas (DOE 31.12.2012 y BOE 23.01.2013).
MADRID	— Ley 8/2012, 28 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOCM 29.12.2012).
MURCIA	— Ley 3/2012, de 24 de mayo, de medidas urgentes para el reequilibrio presupuestario (BORM 25.05.2012 y BOE 19.02.2013). — Ley 6/2012, de 29 de junio, de medidas tributarias, económicas, sociales y administrativas de la Región de Murcia (BORM 30.06.2012 y BOE 20.02.2013). — Ley 14/2012, 27 diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de reordenación del sector público regional (BORM 31.12.2012 y BOE 21.02.2013).
LA RIOJA	— Ley 7/2012, 21 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2013 (BOLR 28.12.2012).
VALENCIA	— Ley 10/2012, 21 diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat (DOGV 27.12.2012).
PAIS VASCO	— Resolución 05.10.2012, dispone la publicación del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con el Real Decreto-ley 20/2012, 13 julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BOPV 30.10.2012).

Espacios Naturales

ARAGÓN	— Decreto 232/2012, 23 octubre, modifica los órganos de participación de los Espacios Naturales Protegidos declarados (BOA 05.11.2012). — Orden 21 noviembre 2012 que incluye la Laguna del Cañizar, en los términos municipales de Cella y Villarquemado (Teruel) en el Inventario de Humedales Singulares (BOA 28.12.2013).
CASTILLA-LA MANCHA	— Orden 20.11.2012, crea el Registro Público de Vías Pecuarias de la Red Regional (DOCM 04.12.2012).
MURCIA	— Orden 25.10.2012, planificación integrada de los Espacios Protegidos (BORM 10.11.2012).
VALENCIA	— Decreto 169/2012, 9 noviembre, aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Paisaje Protegido de la Desembocadura del Millars (DOGV 20.11.2012).

NORMATIVA AUTONÓMICA

Estructura Orgánica

GALICIA	— Decreto 227/2012, 2 diciembre, Estructura Orgánica de la Xunta de Galicia (DOG 03.12.2012).
	— Decreto 235/2012, 5 diciembre, Estructura Orgánica de la Vicepresidencia y de las consellerías de la Xunta de Galicia (DOG 07.12.2012).
VALENCIA	— Decreto 19/2012, 7 diciembre, determina las consellerías en que se organiza la administración de la Generalitat (DOGV 10.12.2012).
	— Decreto 179/2012, 14 diciembre, estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerías de la Generalitat (DOGV 17.12.2012).

Medio Ambiente

CASTILLA-LA MANCHA	— Decreto 160/2012, 20 diciembre, establece la composición y funciones del Consejo Asesor de Medio Ambiente (DOCM 24.12.2012).
CASTILLA Y LEÓN	— Decreto 45/2012, 27 diciembre, modifica el Decreto 48/2006, 13 julio, que aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010 (BOCyL 28.12.2012).
LA RIOJA	— Resolución 27.11.2012, aprueba los mapas estratégicos del ruido de la red autonómica, que registran un volumen de tráfico de más de tres millones de vehículos al año (BOLR 30.11.2012).
VALENCIA	— Decreto 3/2013, 4 enero, que crea la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (DOGV 07.01.2013).
PAÍS VASCO	— Decreto 211/2012, 16 octubre, regula el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas (BOPV 19.11.2012).
	— Decreto 212/2012, 16 octubre, regula las entidades de colaboración ambiental y se crea el Registro de Entidades de Colaboración Ambiental (BOPV 21.11.2012).
	— Decreto 213/2012, 16 octubre, de contaminación acústica (BOPV 16.11.2012).
	— Decreto 231/2012, 30 octubre, modifica el Decreto que aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas (BOPV 14.11.2012).
	— Decreto 1/2013, 8 enero, instalaciones emisoras de compuestos orgánicos volátiles (BOPV 21.01.2013).

Ordenación del Territorio y Urbanismo

ANDALUCÍA	— Decreto-ley 5/2012, 27 noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral (BOJA 28.11.2012).
	— Resolución 12 diciembre 2012 que ordena la publicación del acuerdo de Convalidación del Decreto-ley 5/2012, 27 noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral (BOJA 28.12.2013).
ARAGÓN	— Decreto 233/2012, 23 octubre, modifica el Decreto 84/2012, 11 mayo, que establece el marco organizativo para la aplicación en Aragón de la Ley 45/2007, 13 diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (BOA 05.11.2012).

NORMATIVA AUTONÓMICA

Ordenación del Territorio y Urbanismo (*continuación*)

BALEARES	— Ley 16/2012, 27 diciembre, suspende la vigencia de la Ley 10/2000, 30 noviembre, del Consejo Económico y Social de las Illes Balears, y su funcionamiento (BOIB 29.12.2012). — Ley 14/2012, 19 diciembre, de Ordenación Urbanística de la Universidad (BOE 23.01.2013).
CANARIAS	— Ley 6/2012, de 7 de diciembre, modifica la Ley 6/2009, 6 mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, en cuanto a los límites que establece al otorgamiento de las autorizaciones turísticas previas (BOCAN 12.12.2013 y BOE 31.12.2012). — Ley 7/2012, 7 diciembre, que modifica el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias y reguladora de la Licencia Comercial, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2012, 21 abril (BOCAN 14.12.2012).
CANTABRIA	— Ley 5/2002, 24 julio, de Medidas Cautelares Urbanísticas en el ámbito del litoral, de sometimiento de los instrumentos de planificación territorial y urbanística a Evaluación Ambiental y de Régimen Urbanístico de los cementerios. (BOC 01.08.2002 y BOE 19.08.2002). — <i>Ley de Cantabria 2/2011, de 4 de abril, modifica la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y del Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.</i> Cuestiones de inconstitucionalidad n.º 6192 y 6193-2011, y 22, 23, 539, 540, 845, 1525, 1986 y 2465-2012, en relación con el artículo 2 de la, a la que se añade una nueva disposición adicional sexta, por posible vulneración de los artículos 149.1.6 y 149.1.18 CE en relación con los artículos 9.3, 24.1, 106.1, 117, 118 de la Constitución (BOE 09.11.2012). — <i>Ley de Cantabria 2/2011, de 4 de abril, modifica la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y del Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.</i> Cuestión de inconstitucionalidad n.º 5660-2012, en relación con el artículo 2 de la, a la que se añade una nueva disposición adicional sexta, por posible vulneración de los artículos 149.1.6 y 149.1.18 CE en relación con los artículos 9.3, 24.1, 106.1, 117, 118 de la Constitución (BOE 11/02/2012).
CATALUÑA	— <i>Ley 3/2012, 22 febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de Urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, 3 agosto.</i> Recurso de inconstitucionalidad n.º 6777-2012, contra los artículos 59, 64.4 y apartado séptimo de la disposición adicional sexta (BOE 17.12.2012).
GALICIA	— Decreto 211/2012, 25 octubre, regula el procedimiento para la obtención de la autorización comercial autonómica (DOG 07.11.2012). — Decreto 247/2012, 22 noviembre, aprueba la delimitación del Camino de Santiago, Camino Francés, en el ayuntamiento de Santiago de Compostela (DOG 10.12.2012). — Decreto 267/2012, 5 diciembre, aprueba la delimitación del Camino de Santiago del Norte, ruta del interior, también conocido como Camino Primitivo o de Oviedo (DOG 31.12.2012).
MURCIA	— Ley 7/2012, de 20 de julio, reguladora de la reedificación por sustitución forzosa para la urgente reconstrucción de Lorca (BORM 21.07.2012 y BOE 20.02.2013).

NORMATIVA AUTONÓMICA

Ordenación del Territorio y Urbanismo *(continuación)*

NAVARRA	— Ley Foral 16/2012, 19 octubre, modifica el artículo 42 de la Ley Foral 35/2002, 20 diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (BON 30.10.2012 y BOE 14.11.2012).
VALENCIA	— Ley 6/2012, 24 octubre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Comercial y la Eliminación de Cargas Administrativas (DOGV 29.10.2012 y BOE 07.11.2012).
PAÍS VASCO	— Orden 13.11.2012, aprueba el texto revisado y ampliado de la Norma para el dimensionamiento de firmes de la Red de Carreteras del País Vasco (BOPV 05.12.2012).

Puertos

CANTABRIA	— Decreto 74/2012, 13 diciembre, extingue la Entidad Pública Empresarial Puertos de Cantabria (BOC 19.12.2012).
-----------	---

Vivienda

ARAGÓN	— Orden 20.11.2012, crea y regula las Unidades de Gestión Social de la Vivienda (BOA 28.11.2012).
CANARIAS	— Decreto 96/2012, 13 diciembre, que modifica el Decreto 138/2007, 24 mayo, por el que se establece el régimen de adjudicación de las viviendas protegidas de promoción pública de titularidad del Instituto Canario de la Vivienda (BOCAN 24.12.2012).
CANTABRIA	— Orden OBR/5/2012, 22 octubre, regula el procedimiento para la adjudicación de viviendas protegidas cuya propiedad pertenezca a la Comunidad Autónoma (BOC 07.11.2012).
CATALUÑA	— Decreto 141/2012, 30 octubre, regula las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad (DOGC 02.11.2012). — Decreto 171/2012, 27 diciembre, prorroga la vigencia del Decreto 13/2010, 2 febrero, del Plan para el derecho a la vivienda del 2009-2012 (DOGC 31.12.2012).
EXTREMADURA	— Decreto 224/2012, 9 noviembre, regula el Consejo Asesor de Vivienda (DOE 15.11.2012).
GALICIA	— Resolución 16.11.2012, ordena la publicación del acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administrativa general de Estado-Comunidad Autónoma de Galicia en relación con la Ley 8/2012, 29 junio, de vivienda de Galicia (DOG 05.12.2012). — Resolución 09.01.2013, fija los porcentajes de reserva de suelo para vivienda protegida (DOG 18.01.2013).
MADRID	— Ley 5/2012, 20 diciembre, de Viviendas Rurales Sostenibles de la Comunidad de Madrid. (BOCM 27.12.2012 y BOE 11.02.2013).
MURCIA	— Decreto 157/2012, 30 noviembre, modifica el Decreto 321/2009, 2 octubre, modificado por el Decreto 169/2010, 25 junio, que regula el Plan Regional de Vivienda de la Región de Murcia para el cuatrienio 2009-2012 (BORM 04.12.2012).

NORMATIVA AUTONÓMICA

Vivienda *(continuación)*

NAVARRA	— Decreto-Ley 2/2012, 28 diciembre, determina los módulos aplicables a las actuaciones protegibles en materia de vivienda en Navarra para el año 2013 (BON 31.12.2012). — Orden Foral 24.12.2012 que aprueba el III Plan de control e inspección en materia de vivienda para los años 2013 y 2014 (BON 22.01.2013).
LA RIOJA	— Decreto 66/2012, 26 noviembre, regula la descalificación de las viviendas de protección pública a instancia de los promotores (BOLR 28.11.2012). — Decreto 1/2013, 11 enero, que regula el Libro del Edificio (BOLR 16.01.2013).
VALENCIA	— Resolución 26.09.2012, aprueba el documento reconocido para la calidad en la edificación denominado Guía de Proyecto del Perfil de Calidad de Rehabilitación (DOGV 19.10.2012).
PAIS VASCO	— Orden 12.12.2012, corrige errores de la Orden 15.10.2012 de registro de solicitantes de vivienda y de los procedimientos para la adjudicación de Viviendas de Protección Oficial y Alojamientos dotacionales de Régimen Autonómico (BOPV 28.12.2012). — Orden 12.12.2012, de arrendamiento con opción de compra de las viviendas de protección oficial (BOPV 28.12.2012).

Desde BBOOE 01.11.2012 hasta 28.02.2013
Desde BBOO CC.AA. 16.10.2012 hasta 31.12.2012

Recensiones y reseñas de libros recibidos

CAMBIO DE SENTIDO Vialidad territorial y espacio colectivo en la ciudad dispersa: Pablo LEY BOSCH Fundación Mapfre Guanarteme Tenerife 2011; 19 x 25 cm; 270 pp. ISBN: 978-84-92532-78-5

Cambio de sentido trata sobre la transformación del espacio público en la ciudad contemporánea. Esta es una temática muy amplia, tanto por sus implicaciones socioculturales como por la propia transversalidad de sus contenidos. Por eso parece oportuno abordar el tema a través de la llamada ciudad dispersa, esa amalgama de áreas urbanas esparcidas por el territorio de forma discontinua. En este proceso de transformación de la ciudad ha sido fundamental la incorporación del automóvil, una máquina que ha cambiado nuestra forma de vivir durante la segunda mitad del siglo xx. Esta forma de crecer ocupando el territorio a saltos, se ha apoyado principalmente en las vías territoriales. Así, se han ido generando nuevos espacios colectivos en los márgenes de las carreteras y autovías. Estos paisajes de la movilidad muestran nuevas formas de habitar y de trabajar, nuevas formas de ocio y consumo, las cuales ya no coinciden necesariamente con aquellas que eran propias de la calle tradicional.

Por ello, es en esta parte más novedosa de la ciudad donde se puede encontrar un amplio repertorio de situaciones cotidianas, las cuales son enormemente representativas de la sociedad contemporánea. Y es aquí donde también podemos hallar algunas claves acerca de cómo ha cambiado el sentido de lo público, o hacia donde se dirige la ciudad en curso.

A lo largo del siglo xx parece desplegarse un panorama disciplinar inédito, en el cual, a la complejidad propia de la ciudad se han ido sumando procesos de transformación urbana de gran calado. La aparición de dichos fenómenos ha permitido identificar nuevas situaciones bajo términos tales como «periferia», «ciudad difusa», «dispersión urbana», etc. Esto ha producido un amplio e intenso debate en torno a la ciudad contemporánea y a su contexto socioeconómico, espacial, tecnológico y cultural.

Pero comprender genéricamente la especificidad de la condición «urbana» no es una cuestión sencilla. Más bien corre el riesgo de convertirse en algo escurridizo.

A pesar de las dificultades para definir esta condición, lo que sí puede considerarse es que «lo colectivo» o lo socialmente compartido es un atributo inherente a la ciudad. Aun reconociendo la variabilidad y multiplicidad de maneras con las que se manifiesta, reflexionar sobre ese carácter colectivo de la ciudad constituiría un modo de indagar sobre las cualidades de lo urbano.

A este respecto, cabe señalar cómo el problema de la relación entre lo público y lo privado fue adquiriendo relevancia en el siglo xix, tanto desde el punto de vista de la legislación y la instrumentación urbanística, como desde la significación de los nuevos espacios colectivos. Ello va ligado al afianzamiento de la disciplina como técnica instrumentada; pero también parece vincularse a una mayor conciencia del sentido de «lo público», que la cultura urbana de la burguesía decimonónica va a poner en práctica. Desde ese momento, sea de manera directa, o sea de forma implícita, la cuestión de lo público va a definir uno de los ejes fundamentales en la reflexión sobre la ciudad.

Ahora bien, las transformaciones recientes del espacio urbano requieren mayor atención. Por un lado, el dilema entre lo público y lo privado no parece poder formularse ya en los mismos términos que en la ciudad tradicional. Además, la vieja jerarquía entre centro y periferia ha dado paso a disposiciones territorialmente abiertas con una gran diversidad de áreas centrales. Pero por su complejidad y dimensión, abordar genéricamente la cuestión de la urbanización dispersa sería como tratar de explicar casi toda la ciudad.

Así, los fenómenos de dispersión urbana pueden ser considerados de un modo más específico a través de la construcción de lo público. El estudio del espacio colectivo es un tema central relacionado con el debate reciente, que adquiere un sentido particular en el contexto de la ciudad dispersa. De esta manera, la cualidad de lo urbano puede ser incluida en la reflexión teórica y en el análisis de las formas con las cuales se manifiestan este tipo de fenómenos.

Por otro lado, durante el desarrollo de la cultura urbana occidental «la calle» ha constituido una pieza clave en la configuración de su forma urbana. Al mismo tiempo ha sido un elemento vital en la definición

de la ciudad como organización colectiva. Probablemente por eso, y en paralelo a otros enfoques sociológicos centrados en los problemas de degradación urbana, la periferia ha sido considerada como negación de la ciudad. Uno de los argumentos recurrentes es la presunta desaparición de la calle. Pero quizás sea conveniente poner algunos límites a este tipo de afirmaciones, ya que suelen basarse en una simple comparación de esa nueva ciudad con los tejidos compactos de la tradición urbana.

En una morfología ahora abierta y discontinua, la plaza y la calle corredor ya no son los modelos dominantes del espacio público. Sin embargo, es posible que esta nueva forma de urbanizar el territorio posea cualidades específicas diferentes a las de la ciudad tradicional; y probablemente esto no implique la ausencia de cualquier espacio colectivo o de todo carácter urbano. La aparición de la urbanización dispersa obedece a lógicas distintas a las de la ciudad compacta, pudiendo contener pautas de organización propias. Incluso es posible que en vez de calles haya otras formas de vialidad que estén adquiriendo sentido público para sus habitantes.

De modo que los fenómenos de transformación urbana actuales pueden ser entendidos, ya no como degradación de la ciudad, sino quizás, como una forma de expresión de la sociabilidad actual dotada de nuevos significados. Pero para comprender un contexto que ya no obedece necesariamente a los patrones de la ciudad precedente, es preciso asumir la presencia de tales condiciones. Y consecuentemente, reflexionar sobre cuáles son los procedimientos adecuados para el análisis y la interpretación de lo que está sucediendo.

En este encuadre, cabe establecer una última consideración relativa al valor del viario como espacio colectivo. A partir de los niveles de movilidad alcanzados hoy, la ciudad dispersa se ha ido asentando principalmente sobre las infraestructuras viarias territoriales. Y este paisaje, por su carácter predominante ha relegado al centro histórico a ser una situación minoritaria, casi excepcional. Así, en términos físicos la urbanización dispersa parece constituir una de las formas de expresión dominantes de la sociedad contemporánea.

Pero la relación entre lo público y lo privado propia de la ciudad decimonónica, se ha ido transformando a lo largo del xx entrelazándose de manera un tanto confusa. Esto parece propiciar nuevos comportamientos sociales, nuevas demandas relativas al espacio urbano y a lo colectivo. Y las prestaciones introducidas por la motorización pueden haber sido una de las claves de este cambio. Así, la introducción del coche en la vida cotidiana estaría haciendo que la movilidad rodada tenga mucho que ver con las actuales tendencias relativas al espacio colectivo. Aquí es donde las infraestructuras viarias se muestran como elementos difícilmente separables de estos procesos de transformación.

Desde esta óptica, podrían empezar a reconocerse situaciones urbanas inéditas no exentas de contenidos colectivos. Y en ellas, el viario habría jugado un papel muy característico. Así, el estudio de la ciudad dispersa puede ser abordado a través de la vialidad territorial en cuanto ámbito potencialmente colectivo ligado al espacio urbano contemporáneo.

Finalmente, aparece la necesidad de ubicar este orden de reflexiones en un contexto concreto; y la conveniencia de hacerlo en un ámbito geográfico como el de Gran Canaria, escasamente estudiado desde el punto de vista de la dispersión urbana. Aquí surgen ciertas especificidades derivadas de su condición insular: las peculiaridades del proceso de motorización, la lógica de las infraestructuras viarias y su repercusión, el proceso de expansión territorial fuera de la ciudad compacta, la aparición de nuevas actividades y espacios colectivos, los condicionantes de la geografía, etc.

Pero a pesar de dichas especificidades, el alcance de este tipo de fenómenos es muy amplio afectando de un modo u otro a diversidad de ciudades y contextos. De esta manera es posible formular algunas preguntas cuyo interés puede trascender del contexto local. Son cuestiones relativas a la transformación de lo urbano; una transformación que subyace bajo los fenómenos de dispersión territorial, y bajo las infraestructuras viarias en cuanto construcción colectiva. Desde aquí puede alcanzarse un conocimiento parcial pero más profundo, sobre cómo son hoy, si las hubiera, algunas de esas «calles» de la ciudad dispersa. Y así podremos hallar también algunas claves acerca de cómo está cambiando el sentido de lo público en nuestro tiempo.

Pablo LEY BOSCH es Doctor Arquitecto y Master en Planeamiento Urbano por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Profesor de Urbanística del Departamento de Arte, Ciudad y Territorio (en la Escuela de Arquitectura de la ULPGC), es autor de numerosos trabajos en medios especializados, así como coautor de varios libros tales como *Waterfronts de nuevo* (1999) o *La construcción del espacio turístico* (2002). Editor de la Colección Exploraciones (finalista del Premio de Publicaciones de la V Bienal Iberoamericana de Arquitectura y Urbanismo, en Montevideo, 2006). Ha dirigido el Proyecto Cultural «Cambio de sentido», incluyendo el comisariado de la exposición *La ciudad a través de la carretera* (2011). Ha sido profesor visitante en la Universidad Metropolitana de Caracas. También ha participado en el Master en Proyección Urbana y del Paisaje del DACT (ULPGC); y ha colaborado en el Master en UrbanDesign de la School of Architecture, Planning and Landscape (Newcastle University), así como en la Escuela de Arquitectura de la UEM (Universidad Europea de Madrid) y en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona (Universidad Politécnica de Cataluña). Asimismo, desarrolla su actividad profesional en el campo de la arquitectura y el urbanismo.

Perspectivas urbanas 5. Docencia de lo urbano: AA.VV, Universidad Europea de Madrid, Madrid, 17 x 23 cm; 132 pp; pvp. 15,00 € ISBN: 978-8-4940-4116-7

El libro recoge la quinta edición del ciclo de conferencias Perspectivas urbanas. Las primeras ediciones de este ciclo coinciden con años de bonanza económica. Unos años en los que se pueden destacar indudables éxitos en el ámbito del urbanismo, el paisajismo, la arquitectura y el desarrollo de infraestructuras. Pero en los que también se vivió una ciudad exultante de crecimiento ilimitado (al igual que el precio de los bienes inmuebles), ajena a cualquier sensatez urbano-demográfica que se preciase («a la ciudad injusta?»)

En esos años la burbuja inmobiliaria entra en una espiral donde la vivienda ya no es un medio para que los ciudadanos vivan bien y se desarrollen como personas, sino que es un fin en sí misma, que les consume cada vez más recursos económicos. No es de extrañar que en este contexto se construyesen cientos de miles de viviendas vacías de personas y «urbanidad» (y así siguen muchas a día de hoy).

Las últimas ediciones del ciclo ya estaban inmersas en la crisis económica que nos acompaña desde 2008. Cuando la economía se resiente, la ciudad y lo urbano (en la más amplia acepción de la palabra) lo acusan exponiéndose a un «todo vale», en muchos casos en pro de una mal entendida mejora o recuperación económica. En estos contextos, pre-crisis, crisis (donde nos encontramos ahora) y seguramente post-crisis, se ha desarrollado (y desarrollará) el ciclo Perspectivas urbanas.

Y a pesar de todo, en las distintas ediciones del ciclo, la visión sobre la ciudad y lo urbano ha sido siempre optimista. Quizás porque José María García-Pablos, director del ciclo y profesor de urbanismo de la Escuela de Arquitectura de la Universidad Europea de Madrid, ha tenido siempre claro que la enseñanza del urbanismo a los jóvenes arquitectos/as debe enfocarse siempre en positivo: La ciudad de futuro será mejor que la de hoy.

La docencia de lo urbano es transversal y por eso se ha dialogado con arquitectos, urbanistas, ingenieros, sociólogos, economistas, abogados, activistas sociales, ciudadanos, etc. El protagonismo geométrico del trazado, la volumetría o la dichosa edificabilidad, quedan relegados a favor del ciudadano, de las relaciones humanas y económicas, del contacto, del nudo, de comprender que la escala y las contradicciones de la ciudad existente son muy ricas en experiencias y posibilidades de «planeamiento», como dice José María García-Pablos, hay que reinventarlo prácticamente cada día.

La publicación recoge los contenidos de las quintas jornadas de Perspectivas urbanas, que se celebraron en octubre de 2011 y anualmente organiza el Departamento de Urbanismo e Historia de la Escuela de Arquitectura de la Universidad Europea de Madrid en el marco de la Semana de la Arquitectura y

que como su título reseña se centró en este curso 2011-12 en la Docencia de lo urbano: «entendemos el urbanismo como una disciplina de complejidades, de gran transversalidad, que abarca todas las escalas y miradas, fundida —que no confundida— con las ciencias afines, la sociología y la geografía, con la arquitectura misma...».

Contenido:

Introducción.

Perspectivas urbanas 5. Docencia de lo urbano.

Sesión de la mañana.

Presentación:

Alberto GARÍN, Miguel LASSO DE LA VEGA, José María GARCÍA-PABLOS RIPOLL.

Ponencias.

- Experiencias y enfoques docentes: tradiciones, innovaciones.

Ricard PIÉ I NINOT. El Urbanismo de la sospecha.

Paola VIGANÓ. Interrogating Urbanism

- Coloquio:

Sesión de tarde:

Auditorio FNAC/Callao. Madrid

Presentación:

Alberto GARÍN, José María GARCÍA-PABLOS RIPOLL

Ponencias

- Docencia de lo urbano, Jon AGUIRRE SUCH, Mario GAVIRIA LABARTA Y Ricard PIÉ I NINOT.
- Coloquio

Cierre de la sesión:

Francisco DORNOUSO

Anexo:

Mapa de actividades urbanismo.

Sistema jurídico de los bienes públicos: Fernando LÓPEZ RAMÓN. Civitas Pamplona 2012; 17 x 21 cm; 320 pp. pvp: 65,00 € ISBN: 978-84-470-3905-0

La obra que aquí se comenta -el Sistema jurídico de los bienes públicos, del profesor Fernando LÓPEZ RAMÓN, supone un estudio coherente e integrado del tema de los bienes públicos. Prestará especial atención al régimen jurídico de aquellos bienes que corresponden a lo natural, lo que conecta con la perspectiva territorial. Además, hay que recordar que el autor es uno de los máximos especialistas de la teoría de la ordenación del territorio en España. No en vano, sus estudios traspasan la frontera de lo estrictamente jurídico integrando en su investigación análisis procedentes de otras áreas de conocimiento.

Desde una perspectiva formal, el libro está integrado por una Parte General y una Parte Especial. Antes, el autor llevará a cabo una Presentación en la que centra el tema y explica el sentido de la obra. En la Parte General, se estudiará el régimen jurídico de los bienes públicos —es decir, los bienes patrimoniales y los bienes de dominio público—, en base a la normativa en materia de patrimonio de las Administraciones Públicas. En la Parte Especial, por su par-

te, se analizan diferentes sectores en los que interviene la Administración, caracterizados por la importancia de los bienes públicos. Dicho de otra manera, sectores de la actividad administrativa vertebrados en buena medida, como dice el autor, por el dominio público. Tales ámbitos sectoriales de la actividad administrativa disponen de su propia normativa pero tienen como denominador común la trascendencia medioambiental de los bienes implicados, lo que tendrá sus implicaciones desde la perspectiva de la regulación. Por lo tanto, el autor focalizará su atención en aquellos bienes vinculados al demanio natural, a saber, costas, aguas y minas. No obstante, el autor subrayará que junto a los correspondientes regímenes demaniales, que vertebran en buena medida estos ámbitos de actuación administrativa, no puede desconocerse la confluencia de titularidades privadas de distinto alcance. No se tratará en este volumen, por el contrario, los bienes integrados en el denominado demanio artificial, es decir, los puertos, carreteras o ferrocarriles. Y es que la teoría jurídica que articula la intervención administrativa en tales sectores no es la del dominio público, por lo que quedará justificada su exclusión. La Parte Especial se abre, en concreto, con un Capítulo V referido a las Costas, seguido del Capítulo VI, en el que trata las Aguas; a continuación, en el Capítulo VII, Minas; y finalmente, trata el tema de los Montes en el Capítulo VIII. En materia de Costas, en concreto, el profesor de la Universidad de Zaragoza, realiza una didáctica evolución normativa. Recordará, en este sentido, la labor de la doctrina en el reconocimiento, en todo caso, de la plena propiedad pública que consagra el artículo 132.2 de la Constitución Española de 1978. Hará referencia en esta línea a la labor de Lorenzo Martín-Retortillo en la fase senatorial de elaboración de la Constitución española, así como a la firme posición del profesor Fernando Sáinz Moreno, al indicar que no hay fundamento normativo histórico que justifique la propiedad privada en el demanio marítimo. Liberación, por tanto, de la zona del dominio público marítimo-terrestre de toda usurpación privada, por mandato constitucional, y que se verá concretada de una manera decisiva en la Ley de Costas de 1988. Ley, por lo demás, muy similar a otras contemporáneas que se dictaron en los países de nuestro entorno, como la Ley francesa de 3 de enero de 1986, que ordena la demolición de las construcciones situadas en la zona de protección, una vez finalizado el periodo de concesión habilitado. De hecho, algunos propietarios afectados por la demanialización de la costa de nuestro país vecino han llegado incluso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en defensa de su derecho de propiedad. Sin embargo, la jurisdicción europea ha optado por reconocer la propiedad pública costera, por lo deberán ceder los intereses particulares frente a los intereses generales¹. No obstante, volviendo al

caso español, la polémica y la discusión en torno a este tema se ha mantenido y en la actualidad asistimos a una lamentable derogación material progresiva de lo que ordena la Constitución en este punto. Por ejemplo, el Texto Refundido de la Ley de Puertos (2011) excepciona lo dispuesto en la Ley de Costas al indicar en su artículo 72.1.2º párrafo que, en los terrenos que no reúnan las características naturales de bienes de dominio público marítimo-terrestre definidos en el artículo 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y que, por causa de la evolución de las necesidades operativas de los tráficos portuarios hayan quedado en desuso o hayan perdido su funcionalidad o idoneidad técnica para la actividad portuaria, podrán admitirse en el dominio público portuario espacios destinados a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad, tales como equipamientos culturales, recreativos, certámenes feriales, exposiciones y otras actividades comerciales no estrictamente portuarias, siempre que no se perjudique el desarrollo futuro del puerto y las operaciones de tráfico portuario y se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico. Por consiguiente, en la zona de protección de la Ley de Costas se permitirá la construcción de infraestructuras que claramente contradicen su espíritu de la Constitución por ser contrarias a la naturaleza del suelo en el que se ubicarán. Esta previsión se completa con la Disposición adicional vigésimo quinta, en la que se indica que «Las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre previstas en el título II de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, serán de aplicación a los terrenos colindantes con el dominio público portuario que conserve las características naturales del dominio público marítimo-terrestre definido en el artículo 3 de la referida Ley». En esta misma línea, en el párrafo 4º del mismo precepto, se contempla la posibilidad de permitir instalaciones hoteleras, albergues u otro tipo de instalación de carácter cultural o de otro tipo, en la zona de protección contemplada en la Ley de Costas: «Con el objeto de preservar el patrimonio arquitectónico que constituyen los faros, en los espacios del dominio público portuario afectados al servicio de señalización marítima se podrán autorizar usos y actividades distintos de los de señalización marítima, de acuerdo con lo previsto en los párrafos anteriores, siempre que los mismos no condicionen o limiten la prestación del servicio que en cada momento sea el apropiado, teniendo en cuenta las necesidades del tráfico y de la tecnología, sin que en ningún caso sean indemnizables las modificaciones que se impongan por dicho motivo. Excepcionalmente, por razones de interés general [la cursiva es mía] debidamente acreditadas y previo informe de Puertos del Estado y de la Administración competente en materia de costas, el Con-

¹ Me refiero a las sentencias recaídas en los casos Depalle c. Francia y Brosset-Triboulet c. Francia, de 29 de marzo de 2010, de las que he dado cuenta en mi trabajo, «Tribunal Europeo de Derechos Humanos: la protección del demanio

marítimo y nuevas perspectivas de protección del domicilio frente a inmisiones contaminantes», Observatorio de Políticas Ambientales 2011: 78-81, Fernando LÓPEZ RAMÓN (coord.), Thomson-Aranzadi. Navarra.

sejo de Ministros podrá levantar la prohibición de instalaciones hoteleras, así como albergues u hospedajes que pudieran favorecer el desarrollo de actividades culturales, o similares, de interés social, en espacios del dominio público portuario destinados al servicio de señalización marítima que se encuentren situados en la zona de 100 metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar o de 20 metros si los suelos tienen la clasificación de suelo urbano, siempre que no se realicen nuevas edificaciones y no se condicione o limite la prestación del servicio». Otro ejemplo vendrá dado por la futura reforma Ley de Costas que en la actualidad se está fraguando y que, esperamos, no prospere en cuanto a la profundización en la privatización de la propiedad pública². Y es que los poderes públicos españoles, ante la grave crisis económica, parece que han optado por responder fomentando más la construcción y la industria turística³, en lugar de aprovechar esta oportunidad para sentar unas bases sólidas de diversificación de la economía para garantizar una mayor sostenibilidad en el crecimiento económico, social, territorial y medioambiental.

En fin, el autor pretende con este libro ofrecer un conjunto de principios y conceptos comunes expresivos de los intereses públicos y privados concurrentes en los bienes públicos. No obstante, no pretende construir un sistema cerrado que ofrezca respuestas uniformes para todos los sectores considerados. Ello sería incompatible con la necesaria vinculación de las regulaciones a las realidades que atienden. En conclusión, se trata de una obra de gran oportunidad, de recomendada lectura por los estudiosos del tema de las cuestiones territoriales y medioambientales, y de las ciencias sociales en general, así como por los alumnos de las nuevas titulaciones de Ciencias Sociales adaptadas al Espacio Europeo de Educación Superior.

Omar BOUAZZA ARIÑO

Los espacios urbanos. El estudio geográfico de la ciudad y la urbanización: Rubén C. LOIS GONZÁLEZ (Coord.), Jesús M. GONZÁLEZ PÉREZ & Luis A. ESCUDERO GÓMEZ, Biblioteca Nueva, Madrid. 2012; 456 pp; pvp. 24 €; ISBN: 978-84-9940-527-8.

La obra que aquí reseñamos llena el vacío existente en las últimas décadas, en el panorama de las ciencias del territorio, en la producción de manuales centrados en las ciudades y en los procesos de urbanización. Se trata de un manual realizado por tres consagrados investigadores en geografía y docentes en las universidades de Santiago de Compostela,

Castilla la Mancha y Baleares. Se orienta a todos los estudiosos de la cuestión urbana y completa las contribuciones realizadas en la materia por manuales españoles de geografía humana, de reciente aparición y que abordan esta temática. La obra presenta un enfoque diacrónico del proceso urbanizador global, profundizando las aportaciones de otros manuales de reciente aparición (ROMERO, 2007), y sin dejar de lado los enfoques clásicos de la geografía urbana (ZARATE & RUBIO, 2005).

El libro se inscribe en un contexto multidisciplinar del estudio del espacio urbano tal y como se indica en su introducción (LOIS & *al.*, 2012: 27). Pero se concentra especialmente en los enfoques proyectados por la geografía urbana o los importados por esta desde disciplinas afines. Recoge las principales aportaciones de los manuales generales de referencia en la materia provenientes de la geografía, especialmente del ámbito francófono y anglófono, y de las aportaciones provenientes de las otras ciencias sociales del contexto internacional. La completa bibliografía permitirá al lector profundizar en las cuestiones abordadas. De entre estas referencias que permiten encuadrar a esta obra en el contexto internacional, es necesario destacar la influencia temática del prolífico manual elaborado por PACIONE (2001) y en menor medida de obras anteriores de BASTIÉ & DÉZERT (1980) y de CARTER (1981). Los autores demuestran una voluntad de definir con precisión los principales conceptos empleados, haciendo referencia a diccionarios específicos actualizados (ZOIDO & *al.*, 2000) o a publicaciones clave en los estudios urbanos.

A partir de una estructura original, el manual ofrece una visión actualizada de la ciudad, incluyendo los efectos de la presente crisis económica global. Se articula en tres grandes partes: una introducción general sobre el espacio urbano; un desarrollo de los principales temas sobre la construcción, estructura y planeamiento de la ciudad; para finalmente mostrar sus perspectivas de futuro. En los capítulos centrales, los autores logran articular las principales teorías del proceso urbanizador, con las características formales y sociales que estructuran los espacios urbanos y con la cuestión del planeamiento. Se hace un mayor hincapié en los aspectos físicos del espacio urbano y del proceso planificador, lo cual implica una desproporción temática con respecto a las cuestiones sociales, económicas y de los sistemas urbanos. Desde el punto de vista formal, existe un reparto equilibrado del número de páginas dedicadas a cada uno de los capítulos que conforman este libro. Pero el número de subdivisiones en los capítulos centrales de la obra (el tercero y el cuarto) es sensiblemente inferior, dificultando su lectura y el acceso eficaz a la información aportada.

² Me refiero al Proyecto de Ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Puede consultarse en la página web del Congreso de los Diputados, www.congreso.es (fecha de la consulta: 12.XII.12).

³ Así lo indica también el profesor F. LÓPEZ RAMÓN (2012): «Introducción general: perplejidades en el año de Fukushima», *Observatorio de Políticas Ambientales*: 40-41, Thomson-Aranzadi, Navarra.

A continuación, nos detendremos en el contenido de las diferentes secciones de la obra. El capítulo inicial es una introducción a través de la conceptualización de la ciudad y de los diferentes conjuntos urbanos resultantes del proceso de urbanización. Se enfatiza el cambio metodológico en las ciencias sociales hacia el análisis de las representaciones, de las imágenes de las ciudades. Este capítulo sirve de panóptico inicial del manual y se presenta su estructura global, que refleja la variedad de enfoques considerados.

El segundo apartado ofrece una síntesis del proceso de urbanización y de las teorías urbanísticas a lo largo de la historia. Comienza con la contraposición de los primeros procesos de planificación urbana y la ciudad espontánea. Después se explica el recorrido de la urbanización desde los orígenes de la ciudad hasta las recientes tipologías urbanas de la postmetrópolis. Todo esto se acompaña con las teorías, utopías y principios básicos del urbanismo de cada época histórica. Es una visión bien estructurada y complementaria a la propuesta por autores neo-marxistas (p. ej. E. Soja o D. Harvey) que vinculan el proceso urbanizador con las diferentes fases de los sistemas económicos imperantes. En el epígrafe final de este apartado, se explicitan las desigualdades en la urbanización en el ámbito latinoamericano, sirviendo a la vez de ejemplo de fenómenos crecientes en numerosas ciudades del mundo: la colonización en el urbanismo, las desigualdades sociales y los procesos de urbanización espontánea no reglada.

En el tercer apartado de este libro se realiza un compendio amplio de los aspectos económicos, demográficos, sociales, de movilidad y ambientales de los espacios urbanos. La ciudad se aborda desde un enfoque sistémico a nivel intraurbano e interurbano. Se desarrollan las teorías de la centralidad económica de las ciudades en el territorio, se explican las dinámicas económicas recientes (p. ej. terciarización), y el papel de las ciudades en el sistema urbano mundial. Las principales dinámicas demográficas y la diversidad y desigualdades sociales de las ciudades son introducidas de una manera general, exponiendo los conceptos y procesos clave (p. ej. segregación o gentrificación), pero sin profundizar en los métodos normalmente empleados en su estudio. Se consideran las cuestiones residenciales incluyendo a los actores que participan en el mercado de la vivienda y las desigualdades en el acceso a ella, así como los diferentes modelos de producción de ciudad según las densidades alcanzadas. El transporte y la movilidad son también tratados en este capítulo, mostrando sus principales funciones, problemáticas e impactos en los espacios urbanos. Con respecto a la cuestión ambiental, los autores presentan un balance general sobre los efectos de la «artificialización» del suelo y sobre los cambios climáticos y otros riesgos que se derivan de la urbanización, apuntando elementos claves para su evaluación. Este epígrafe

ofrece una visión general de cuestiones diversas relacionadas con los riesgos ambientales de la urbanización, pero no muy desarrolladas y de difícil vínculo con las problemáticas precedentes. Se trata de un capítulo heterogéneo que tiene un reducido espacio en la obra en relación con su peso específico en los estudios urbanos.

El cuarto capítulo aborda los aspectos clásicos de la geografía urbana. Se distinguen los conceptos de morfología y estructura urbana, analizando sus componentes en el espacio físico: planos, tramas, edificación, usos del suelo y los sectores de la ciudad. La linealidad textual establecida entre la morfología y el estudio de la imagen urbana y del paisaje, permite vincular el análisis objetivado y la dimensión subjetiva del espacio. Los autores conjugan la teoría de la imagen urbana y del paisaje con su capacidad para ser herramientas de marketing urbano, así como con la potencialidad del paisaje para la ordenación del territorio. De este modo, se establece el puente entre este capítulo eminentemente analítico, con el siguiente.

El quinto apartado se centra en una de las vertientes más aplicadas de la geografía: la planificación física o territorial. Es uno de los apartados más originales de esta obra por su capacidad, sintética e ilustrativa, de mostrar la evolución reciente del planeamiento urbanístico en España desde un punto de vista crítico y comparándolo con las experiencias europeas. Se estudia la evolución de la legislación del suelo y urbanística, así como las figuras de planeamiento derivadas. Primero, aparece explicada la normativa para el conjunto de España. Posteriormente, se realiza una comparativa de la legislación al nivel de las Comunidades Autónomas, dado que esta escala territorial tiene las principales atribuciones de competencias en la materia. En último lugar, se explican las principales experiencias de la UE y de los estados miembros en materia de planeamiento, de políticas de rehabilitación o de vivienda. Estamos ante un excelente trabajo de síntesis y de comparación diacrónica entre diferentes escalas territoriales. Toda una serie de tablas y cuadros de texto exponen definiciones terminológicas precisas y esquemas o modelos explicativos que completan, sintetizan y facilitan la comprensión del lector.

En el capítulo final, los autores se centran en explicar los principales desafíos que tienen los espacios urbanos mundiales y españoles en el futuro. Esta problemática se examina a través de la idea de la sostenibilidad de las ciudades y de la importancia y potencialidades del uso de la planificación estratégica en las ciudades del Tercer Mundo, Europa y España. La discusión sobre el problema del crecimiento urbano en el caso español pone el punto final a este manual. Una nueva cultura del territorio es evocada como solución ante la sobredimensión de la «artificialización» del suelo en España y el crecimiento exorbitado del parque de viviendas.

Este libro tiene un carácter eminentemente teórico y aborda las principales problemáticas estudiadas por los estudios urbanos. Presenta una gran diversidad de ejemplos concretos que permiten la comprensión de fenómenos sociales complejos. La explicación de casos específicos de los contextos territoriales más próximos, especialmente los relativos a ciudades españolas, tienen una gran capacidad didáctica para el público al que se dirige. Las figuras presentadas a lo largo del libro tienen una gran capacidad explicativa y simplifican la lectura. Al no existir un índice de figuras, se dificulta el acceso a la información sintética facilitada por estas. También se debe indicar que ciertas de estas imágenes, especialmente algunos mapas, presentan problemas de legibilidad, posiblemente debidas a su edición en blanco y negro. Por otra parte, algunos de los cuadros de texto no son citados de manera explícita en el cuerpo del manual o no disponen de un sistema de referencias bibliográficas que permita conocer las fuentes empleadas.

Los temas considerados en el libro están tratados de una manera amplia, bien documentada y actualizada. Los autores afrontan la explicación de cuestiones recientes, tales como las causas de la burbuja inmobiliaria española. Esta obra muestra las últimas tendencias teóricas aparecidas en el campo de los estudios urbanos, tratadas de una forma reflexiva y crítica. La multiplicidad de enfoques se complementa con las aproximaciones más radicales aportadas por manuales de geografía humana recientes (NOGUÉ & ROMERO, 2006). En este sentido, los autores no dudan en argumentar las limitaciones de la capacidad explicativa de los modelos universalistas aplicados a las ciudades. Sin embargo, pensando en el público especializado, la presencia del trasfondo metodológico empleado en los análisis de la geografía social urbana y en los de los sistemas y redes de ciudades podría completar la visión global ofrecida.

Se trata de un manual de referencia para todos los estudiantes e investigadores, especialmente españoles, interesados en las cuestiones urbanas y en la ordenación del territorio. Su conjugación de la producción física del espacio urbano y del planeamiento aplicado a dichos espacios, la convierte en una contribución indispensable de la geografía urbana española, a la docencia y a la investigación de las ciencias sociales. Es una obra de síntesis que articula los principales enfoques sobre los espacios urbanos con una perspectiva global. Destaca el empleo de numerosos estudios empíricos españoles, europeos e iberoamericanos como ejemplos o modelos de referencia de procesos urbanos recientes. Este libro ofrece una visión caleidoscópica del enfoque geográfico de los espacios urbanos y de otras disciplinas afines a este objeto de estudio complejo y de creciente importancia en la sociedad actual.

Bibliografía

- BASTIÉ, J. & B. DÉZERT (1980): *L'espace Urbain*, Masson, Paris
- CARTER, H. (1981): *The Study of Urban Geography*, Arnold, London.
- LOIS GONZÁLEZ, R. C. (Coord.) & J. M. GONZÁLEZ PÉREZ & L. A. ESCUDERO GÓMEZ (2012): *Los Espacios Urbanos. El Estudio Geográfico de la Ciudad y la Urbanización*, Biblioteca Nueva, Madrid
- NOGUÉ I FONT, J. & J. ROMERO GONZÁLEZ (2006): *Las Otras Geografías*, Tirant Lo Blanch, Valencia
- PACIONE, M. (2001). *Urban Geography: A Global Perspective*, Routledge, London, 2009
- ROMERO GONZÁLEZ, J. (2007): *Geografía Humana: Procesos, Riesgos e Incertidumbres en un Mundo Globalizado*, Ariel, Barcelona
- ZÁRATE MARTÍN, A. & M. T. RUBIO BENITO (2005): *Geografía Humana: Sociedad, Economía Y Territorio*, Centro De Estudios Ramón Areces, Madrid
- ZOIDO, F. & S. DE LA VEGA & G. MORALES & R. MAS & R. C. LOIS (2000): *Diccionario de Geografía Urbana, Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Ariel, Barcelona.

José Ignacio VILA VÁZQUEZ

Derecho Urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos: Ricardo SANTOS DIEZ & Julio CASTELAO RODRÍGUEZ. El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, Madrid, 2012; 17 x 24 cm; 1402 pp. 8ª ed pvp 130,00 € ISBN: 978-8-4705-2634-3.

Se trata de un manual urbanístico interdisciplinar, técnico para juristas y jurídico para técnicos. La variedad de disciplinas que inciden en el urbanismo —economía, sociología, derecho, ingeniería, arquitectura, etc.— hacen recomendable un tratamiento híbrido de esta materia jurídica pero muy técnica, lo que logra este estudio completo, pormenorizado y actualizado de las Instituciones del Derecho Urbanístico Español, con inclusión de la Normativa Urbanística Autonómica en vigor.

Dos circunstancias principales motivan la aparición de la presente octava edición: por un lado, el hecho de la favorable acogida que ya recibieron sus ediciones anteriores, la séptima edición (2008), ya está prácticamente agotada; por otro lado, la aprobación del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, así como algunas nuevas leyes o modificaciones por parte de la legislación autonómica, que han obligado a cambiar las correspondientes referencias legales.

Ya en el Prólogo a la primera edición del presente libro, el Profesor Parejo Alfonso le auguraba un lugar propio en la bibliografía urbanística, aun cuando resaltaba que el momento de su aparición (finales de 1994) era especialmente crítico, considerando el riesgo asumido por los autores al abordar un manual sobre urbanismo de estas características en un momento de confusión, inseguridad y cambio del ordenamiento jurídico-urba-

nístico como el que entonces existía. Estimando, finalmente, que los autores habían superado con éxito los riesgos, «proporcionándonos una obra que contribuye decisivamente al conocimiento y progreso de la disciplina jurídica urbanística». Si dudosa era en aquel momento la situación, no era imaginable a qué límites iba a llegar la misma, pues no se podían llegar a predecir las consecuencias que se iban a derivar de la esperada e inesperada Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 y de las posteriores circunstancias y acontecimientos.

La entrada en vigor de la LrS07, pese a no ser una ley urbanística, ha producido un cambio sustancial en el sistema jurídico-urbanístico preexistente: el régimen de derechos y deberes básicos del propietario pasa a ser, en esencia, del actor de la Actuación de Transformación Urbanística, modificándose profundamente el sistema de valoraciones del suelo. Su refundición con la parte vigente de la LS92 ha dado lugar al vigente texto refundido de 2008, de aplicación general.

Como una muestra de la movilidad de la legislación urbanística, parece oportuno señalar que, las leyes autonómicas acogen, lógicamente, las peculiaridades propias de las características urbanísticas de dichas Comunidades Autónomas (algunas en segunda o tercera generación). Desde el punto de vista conceptual, puede afirmarse, no obstante, que las instituciones reguladas en las mismas tienen, salvo matizaciones de segundo orden, unas técnicas de bases comunes, recibiendo tratamiento adecuado a lo largo del presente Manual.

Como última modificación sustancial, se reitera que la LrS07, que no es una ley urbanística, ha modificado profundamente las bases del sistema urbanístico español, por lo que es preciso modificar diversos eslabones en la cadena del entendimiento urbanístico. Y todo ello, previsiblemente, llevará a una modificación en cadena, más o menos rápida, de las diferentes leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas, que ya ha empezado.

Dichas circunstancias pueden posibilitar la novena edición de este Manual, que se desea por los autores, estable desde el punto de vista de la legislación estatal, aunque se estima que se producirá, en su caso, con amplias modificaciones derivadas de la legislación de adaptación de las leyes urbanísticas autonómicas. Precisamente, la problemática que presentan todas esas realidades y perspectivas, y el continuado interés demostrado por este Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos, tanto por especialistas en la materia como por estudiosos; y muy especialmente por interesados del ámbito universitario y profesional, sobre todo, de la Administración Local, anima a los autores a volver de nuevo a la tarea de establecer con la máxima claridad la

realidad jurídico-urbanística española, esencialmente la del marco básico y de sus principales instituciones, dada la cambiante situación descrita, que justifica sobradamente la aparición de esta octava edición.

RICARDO SANTOS DIEZ es Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos (1966) y Doctor Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos por la Universidad Politécnica de Madrid (1992) (Premio Extraordinario de Doctorado de la Universidad Politécnica de Madrid 1991-92), Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid (1984). Es también Diplomado Técnico Urbanista por el Instituto de Estudios de Administración Local, Centro de Estudios Urbanos (1978).

Está especializado en Urbanismo y Derecho Urbanístico, con especial atención a los aspectos de gestión urbanística, técnicas de equidistribución de beneficios y cargas, aprovechamiento tipo, reparcelación, etc. Es Profesor de "Técnicas y Transportes Urbanos", "Urbanismo", "Ordenación del Territorio" y doctorado en la E.T.S. de Ingenieros de Caminos de la Universidad Politécnica de Madrid; y de "Planeamiento Territorial" en la Escuela Técnica Superior de Topografía, Geodesia y Cartografía de dicha Universidad. Ha desempeñado diversos cargos en la Administración General del Estado: desde 1974, Funcionario Directivo del Instituto de Estudios de Administración Local (Subdirector del Centro de Estudios Urbanos 1981-1988), Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Ministerio de Fomento (hasta 2002) y en Empresas Privadas. Premio Nacional del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (1978).

Autor o coautor de diversos libros y publicaciones sobre urbanismo.

Ha sido ponente en numerosos Cursos, Seminarios, Jornadas y Másteres en materias urbanísticas (CEU, Carlos III, etc.).

Actualmente es Profesor Titular de la Universidad Politécnica de Madrid, en la ETS de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (2002-2013).

Julio Castelao Rodríguez es Responsable de Castelao Estudios Jurídicos, S.L. Doctor en Derecho. Licenciado en Ciencias Políticas. Maestro Nacional. Graduado Social. Secretario de Administración Local. Categoría Superior. Diplomado en Gestión de Servicios Locales. Directivo del Instituto de Estudios de Administración Local. Técnico Superior del Instituto Nacional de Administración Pública. Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. Profesor de Derecho Urbanístico de la Escuela de Negocios de la Universidad San Pablo C.E.U. Profesor en diversos Cursos, Seminarios y Másteres en materias urbanísticas.

Derecho Urbanístico en Andalucía: Ricardo SANTOS DIEZ & Alejandro Javier CRIADO SÁNCHEZ. Fundación Formación y Desarrollo (FyDU), Marbella. 2012; 17 x 25 cm; 452 pp. pvp 35,00 € ISBN: 978-84-616-0553-8.

El libro que se presenta pretende servir de manual a estudiantes universitarios de Urbanismo o Derecho

Urbanístico en los grados impartidos en Andalucía que incluyan dichas materias en su programación docente, así como a los profesionales que pretenden iniciarse en el estudio de las mismas.

Este trabajo tiene su origen en el Curso de Urbanismo que la Fundación Fydu (Formación y Desarrollo Urbanístico) viene organizando con el Ayuntamiento de Marbella durante los últimos seis años, que ha contado con ponentes de prestigio nacional (como D. Enrique Porto Rey, D. José Manuel Merelo Abela, D. Julio Castelao Rodríguez, D. Gerardo Roger Fernández Fernández, D. Joaquín Jalvo Minguez, D^a. Ángela de la Cruz Mera o D. Federico García Erviti, entre otros). El Patronato de la Fundación y la dirección del curso animaron a los autores —también ponentes del mismo— a preparar un manual sencillo destinado, no sólo a los alumnos de futuras ediciones del curso, sino también a estudiantes y profesionales.

Este manual pretende facilitar el trabajo de los participantes en las próximas ediciones de dicho curso, incorporando su contenido y programa, así como extender su utilidad a estudiantes y profesionales interesados en el urbanismo en Andalucía. El lector puede completar el texto de este manual con el contenido que ofrece la Fundación Fydu en Internet de legislación y noticias de urbanismo a través de su Revista de Urbanismo y Vivienda (www.reurbanismo.com), así como con los 10 videos disponibles en la web de la Fundación que analizan toda la materia del urbanismo (www.cursourbanismo.com/videos).

También pretende adaptarse a las novedades en la metodología de la enseñanza universitaria derivadas del «Plan Bolonia», dada la claridad, sistemática y carácter práctico de las distintas lecciones.

El formato de las lecciones es semejante en todas ellas, se analizan las distintas materias urbanísticas de la forma más resumida y sencilla posible, sin el ánimo de ser exhaustivo. Al final de cada una de las lecciones se concluye con una referencia bibliográfica, denominada

«para saber más», breve y escueta, pero en general, de suficiente contenido y de fácil obtención, para complementar la materia de la correspondiente lección.

Se ha intentado reforzar el carácter útil y práctico que requiere todo aquél que se enfrenta con una

materia con poco tiempo y muchas ocupaciones, tratando con figuras, esquemas, imágenes, tipología de las letras, puntuación, etc., de destacar los aspectos más fundamentales en cada materia.

Se han incorporado todas las novedades de la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que adapta la legislación urbanística de Andalucía a la LS08.

La obra puede ser de utilidad, no sólo para los participantes en las próximas ediciones del Curso de Fydu sino también, en general, para estudiantes y profesionales dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía e incluso del resto de Comunidades Autónomas, dado que se analizan las instituciones generales del Derecho Urbanístico, que son las mismas en toda España.

ALEJANDRO JAVIER CRIADO SÁNCHEZ es Doctor en Derecho y abogado especializado en Derecho Urbanístico. Premio extraordinario de doctorado. Ha impartido docencia en distintas Universidades y ha sido ponente en un buen número de jornadas, congresos y cursos de postgrado. Autor y co-autor de libros sobre Urbanismo como: «El agente urbanizador en el Derecho Urbanístico español», Editorial Reus, 2005 o «Urbanismo y Vivienda protegida en Andalucía», Fundación Fydu, 2011

Territorio y paisaje en las montañas españolas. Estructuras y dinámicas espaciales: Carmen DELGADO VIÑAS & Juan Ignacio PLAZA GUTIÉRREZ (Eds.), Estdio Santander, 2012; 21 x 31 cm; 249 pp. ISBN: 978-84-932023-7-8.

El libro que se presenta aborda el análisis de las dinámicas territoriales que han tenido las áreas de montaña de España en los últimos decenios a partir de la identificación y definición de factores, procesos y resultados. Para ello, se han elegido varios casos de estudio representativos de distintas Comunidades Autónomas de la mitad septentrional, correspondientes a diferentes comarcas de las montañas del norte de España (Montañas Cantábrica y Pirineos Atlánticos), las montañas del Noroeste de Castilla y León, el Sistema Central, el Sistema Ibérico y la Submeseta Sur (Montes de Toledo).

La publicación reúne y sintetiza los resultados más significativos de un Proyecto de Investigación que se ha desarrollado a lo largo de tres años, de 2007 a 2010, y en el que han participado investigadores de diversas universidades. El objetivo central y común de dicho Proyecto consistió en detectar y diagnosticar las condiciones en que se produce el actual proceso de renovación e innovación socioeconómica en las zonas de montaña. Para ello se partió de la hipótesis previa de que tales condiciones afectan a la organización y gestión del territorio, presentes y futuras, y al diseño y formulación de modelos de desa-

rollo sostenible que integre tales objetivos en los principios que inspiran una política de cohesión y desarrollo territorial congruente.

En esta línea, se aborda el estudio de las dinámicas y de los procesos de cambio que han conocido en los últimos años estas áreas y que han introducido nuevas formas de ocupación y organización, han marcado nuevas direcciones en la utilización del territorio y han abierto un debate sobre el balance que este modelo representa.

Se ha pretendido definir y caracterizar modelos territoriales de organización y evolución diferenciados y representativos para que, a partir de ellos, sea posible trascender hacia una interpretación general de los procesos de cambio de los espacios de montaña en las respectivas zonas que abarcaban cada uno de los dos subproyectos, intentando establecer y definir las pautas y tendencias generales relativas al dinamismo, articulación y caracterización del paisaje en los espacios de montaña. Así tratar de llegar a conclusiones generales a partir de un variado y contrastado número de casos de estudio, así como profundizar en mayor medida en los rasgos singulares y característicos de las áreas seleccionadas.

Las consecuencias derivadas de la atenuación, el debilitamiento y, en algunos casos, la desaparición de las formas de uso y aprovechamiento tradicionales, sobre las que se sustentaron durante largo tiempo los diferentes modelos de organización de las zonas de montaña en España, desencadenaron dinámicas muy dispares. También tiene responsabilidad en ello el cambio en los patrones socioeconómicos de referencia del modo de vida que se ha ido extendiendo en los últimos decenios en España y que han terminado desviando nuevos dinamismos, de perfiles urbanos y periurbanos, hacia las zonas serranas donde la movilidad y los nuevos modos de ocupación y poblamiento han promovido intensas mutaciones morfológicas y estructurales. Las interdependencias entre la población y la sociedad montañosas con su medio han configurado en estos territorios un mosaico muy dispar de estructuras y modelos específicos, diversos según las orientaciones y formas de explotación, ocupación y organización introducidas, lo que se ha traducido en la generación de una tipología plural de paisajes y áreas de montaña.

Los ejemplos en los que se profundiza son una muestra selectiva de todo lo mencionado a partir del estudio de casos dirigido a la identificación de los cambios generados en las bases económicas y las repercusiones inducidas en los paisajes creados por unos determinados sistemas productivos. Asimismo, se persigue la elaboración de propuestas de valoración de los paisajes de montaña desde ópticas culturales, dada la enorme riqueza patrimonial de sus paisajes, y la identificación de zonas de mayor transformación de los mismos y también de áreas con potencial impacto sensible.

En definitiva, puede resumirse que los resultados a los que se ha orientado la realización de este trabajo de investigación han sido: 1) definición de las diferentes formas de articulación e integración socioeconómica de los territorios de montaña; 2) reconocimiento y diagnóstico de los nuevos dinamis-mos de estructuración socio-territorial, de los procesos de especialización funcional y de la transformación de los modelos territoriales; y 3) valoración de las políticas, iniciativas y programas aplicados en las áreas de montaña y diseño de propuestas para el desarrollo sostenible y la cohesión territorial.

La distribución y localización geográficas de todos estos espacios distingue, por un lado, siete áreas de las montañas del norte de España. Cuatro de ellas forman parte de la Cordillera Cantábrica: dos situadas en el Macizo Asturiano, las de Somiedo-Pigüefía, alto Sil y alto Luna (Sur- Suroeste de Asturias y Nor-Noroeste de León), junto con la Alta Montaña Central Asturiana, y otras dos en la Montaña Cantábrica oriental, el valle alto del Asón (Sureste de Cantabria) y Las Merindades noroccidentales (Norte de la provincia de Burgos). Las otras tres están ligadas a los Montes Vascos/ Pirineos Atlánticos: el Macizo de Hernio, en pleno corazón de la provincia de Guipúzcoa y repartido entre las comarcas de Urola Costa y Tolosaldea; el Macizo del Gorbea, al Sur de la provincia de Vizcaya y Norte de la de Álava, y la Montaña Alavesa (Sureste de Álava), si bien esta última se ubica ya en la divisoria cantábrico-mediterránea.

Los casos que se han tomado como base para la consecución de los objetivos que constituyen el grueso del análisis de la publicación, se establecieron a partir de un criterio general, voluntariamente elemental, que constituye el marco o contexto general que sirvió de referencia común, la distinción entre espacios en regresión, estancados o con evolución incierta, espacios con procesos de transformación más tardíos y dinámicos emergentes espacios con procesos de cambio más avanzados y consolidados.

La selección reúne 17 casos. Todas las comarcas de montaña estudiadas son territorios singulares, con enorme riqueza de recursos pero, también, con una extraordinaria fragilidad, como ponen en evidencia algunos de los rasgos compartidos por la mayor parte de estos espacios.

En la actualidad, uno de los problemas principales que sufren muchas de estas áreas montañosas es el bajo grado de ocupación humana, como pone de manifiesto el predominio de densidades de población extremadamente bajas.

Destacan, otros rasgos comunes a todos los espacios estudiados. Por ejemplo, en mucho de ellos pervive el peso e importancia adquirida por ciertas formas e instituciones históricas organización del territorio y/o de aprovechamiento del espacio agrario.

De igual modo, en una gran parte de todos ellos, con independencia de la proximidad o lejanía de la influencia urbana, si parece haberse hecho muy explícita la transformación de sus paisajes y de la ocupación del espacio de la mano del crecimiento de suelo para usos residenciales y de procesos de urbanización del territorio con distinta intensidad. Y todos ellos, igualmente, han conocido el alcance que han tenido las distintas intervenciones y actuaciones ligadas a programas e intervenciones euro-comunitarios encaminados a la promoción del desarrollo rural (Leader, Proder, GAL), incidiendo en la progresiva multifuncionalidad de todos ellos y siendo la dinamización del turismo rural una de las líneas de actuación más estimuladas como alternativa preferente.

La intensa remodelación de las estructuras y actividades agrarias, los nuevos desarrollos urbanos y la

valorización de la extraordinaria riqueza del patrimonio territorial, natural y cultural, a través de la actividad turística con múltiples orientaciones se han convertido en los ejes principales de transformación del paisaje y de ocupación del espacio en todas estas áreas, identificando así su dinámica más reciente y los elementos y procesos más destacados de su organización espacial.

En consecuencia, las comarcas de montaña, más allá de la repetición de algunas percepciones típicas, son territorios dinámicos, aunque la evolución no siempre presente signos positivos, como es el caso de la continuidad de los procesos de despoblación, el aumento de los desequilibrios internos, el impacto de las nuevas formas de producción energética y de la flamante función residencial asumida al servicio de las áreas urbanas, como la proliferación de edificaciones de tipologías exóticas.

Acuse de recibo

1. Arquitectura y vivienda

Pós: revista do programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da fausp: 30 dezembro 2011. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo

Pós: revista do programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da fausp: 31 junho 2012. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo

Habitat, futura. Revista de arquitectura, edificación sostenible: 40 septiembre-octubre 2012. Equipo habitat-futura. Barcelona

Habitat, futura: Revista de arquitectura, edificación sostenible: 41junio noviembre-diciembre 2012. Equipo habitat-futura, Barcelona

Projetos-FAU: 01. 2011. Universidad de Sao Paulo. Facultad de Arquitectura y Urbanismo.

Global Tenant, diciembre 2012. International Union of tenants, quarterly magazine.

Global Tenant: Julio 2012. International Union of tenants quarterly, magazine

2. Ciencias Regionales, Geografía

Cuadernos de Geografía: 88, 2010 ,Universidad de Valencia, Facultad de Geografía e Historia Valencia

Cuadernos de Geografía: 89, 2011. Universidad de Valencia, Facultad de Geografía e Historia Valencia

Documents d'anàlisi Geogràfica: 58/3 setembre-desembre 2012 Universidad Autónoma de Barcelona. Servicio de Publicaciones Barcelona

Estudios Geográficos: LXXIII 272, enero-junio 2012. Instituto de Economía y Geografía Consejo Superior de Investigaciones Científicas Madrid

Estudios Geográficos: LXXIII, 273 julio-diciembre 2012. Instituto de Economía y Geografía Consejo Superior de Investigaciones Científicas Madrid

Geographicalia: 61. Junio 2012, Universidad de Zaragoza

Méditerranée: 118/2012. Institut de Géographie, Aix-en-Provence

Polígonos: 22 2012. Departamento de Geografía de Universidad de León, Universidad de Salamanca, Universidad de Valladolid, Servicio de Publicaciones.

Polígonos: 23, 2012. Departamento de Geografía de Universidad de León, Universidad de Salamanca, Universidad de Valladolid Servicio de publicaciones

Revista Geográfica de América Central: 47, 2012 Escuela de Ciencias Geográficas (Facultad de Ciencias de la Tierra y el Mar) de la Universidad Nacional Heredia Costa Rica

Revista Geográfica de América Central: I semestre 2012, número especial. Escuela de Ciencias Geográficas. Universidad nacional Heredia. Costa Rica.

Revista Geográfica de América Central: 48, 2012, Escuela de Ciencias Geográficas (Facultad de Ciencias de la Tierra y el Mar) de la Universidad Nacional Heredia Costa Rica

3. Economía urbana y regional

CT Catastro: 75, agosto 2012. Dirección General del Catastro. MEH.

Economía y Desarrollo: 1-2, 2011. Facultad de Economía de la Universidad de La Habana en colaboración con el Ministerio de Educación Superior

Economía y Desarrollo: 147 nº 1, enero-junio 2012. Facultad de Economía de la Universidad de la Habana en colaboración con el Ministerio de Educación Superior.

Economistas: 132, 2012 Colegio de Economistas Madrid

Economistas: 133, diciembre 2012 Colegio de Economistas Madrid

Revista de Estudios Regionales: 94, mayo-agosto 2012. Universidades Públicas de Andalucía

Revista de la CEPAL: 106 abril 2012 Naciones Unidas CEPAL Santiago de Chile

Revista de la CEPAL: 107, agosto, 2012 Naciones Unidas CEPAL Santiago de Chile

4. Estadísticas

Informe Mensual: 361, octubre 2012, La Caixa, Barcelona.

Informe Mensual: 362. noviembre 2012 La Caixa, Barcelona

Informe Mensual: 363, diciembre2012. La Caixa, Barcelona.

Informe Mensual: 364. enero. 2013. La Caixa, Barcelona.

5. Obras públicas e Infraestructuras

Agrosociales y Pesqueros: 231/2012 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid
Agrosociales y Pesqueros: 232/2012 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid
Economía y Sociedad: 37-38, enero-diciembre 2010, Universidad nacional de Costa Rica
Relaciones: 129, invierno 2012 El Colegio de Michoacan Zamora México
Relaciones: 130, primavera 2012. El Colegio de Michoacan Zamora Mexico
Revista Crítica de Ciências Sociais: 94, setembro 2011 Centro de Estudos Sociais Coimbra
Revista Crítica de Ciências Sociais: 95 dezembro 2011. Centro de Estudos Sociais Coimbra
Revista de Ciencias Sociales: 21, otoño 2012. Universidad Nacional de Quilmes Argentina:
Revista de Ciencias Sociales: 135-136, 2012. Universidad de Costa Rica
Revista de Ciencias Sociales: 131-132, 2011 Universidad de Costa Rica
Revista de Ciencias Sociales: 133-134, 2011, Universidad de Costa Rica

6. Urbanismo

Ciudades: 15, 2012 Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid
Études foncières: 158 juillet-aout 2012 Association des études foncières (adef) Paris
Études foncières: 159 septembre-octobre 2012 Association des études foncières (adef) Paris
Études foncières: 160, novembre-décembre, 2012 Association des études foncières (adef) Paris
Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente: 275. Julio-agosto 2012 Montecorvo Madrid
Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente: 274 junio 2012 Montecorvo Madrid
Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente: 276 septiembre-octubre 2012 Montecorvo Madrid
Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente: 277, noviembre 2012 Montecorvo Madrid
Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente: 278, diciembre 2012 Montecorvo Madrid
Revista Española de Desarrollo y Cooperación: 31, invierno 2013. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid.
URBAN: 4, septiembre 2012 febrero 2013. Revista de Urbanística y Ordenación del Territorio. ET-SAM.

Urbano: 25, mayo 2012 Universidad del Bio Bio Chile

Urbano: 26, 15, noviembre 2012 Universidad del Bio Bio Chile

Villes en parallele: 45-46 junio 2012. Laboratoire de Géographie Urbaine Francia

7. Varios

Anuario de Estudios Centroamericanos: 38 2012 Instituto de Investigaciones Sociales Universidad de Costa Rica

Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. 16 (2012). «La protección de bienes jurídicos globales» Carlos Espósito y Francisco J. Garcimartín Alférez. (ed) Universidad Autónoma de Madrid

Cuadernos de Turismo: 30 julio-diciembre 2012 Universidad de Murcia, Murcia

Documentación Administrativa: 288 septiembre-diciembre 2010, INAP MAPA Madrid

Geologica Acta: 10, 3, septiembre 2012 Facultat de Geologia Universitat de Barcelona

Geologica Acta: 10, 4, diciembre 2012 Facultat de Geologia Universitat de Barcelona

Káñina Revista de Artes y Letras de la Universidad de Costa Rica: XXXVI, 1, 2012. Universidad de Costa Rica San José

Káñina Revista de Artes y Letras de la Universidad de Costa Rica: XXXVI, 2, 2012 Universidad de Costa Rica San José

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: 315-316 enero-agosto 2011 INAP MAP Madrid

Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica: XLIX, 126, enero-abril 2011 Escuela de Filosofía Universidad de Costa Rica

Revista de Filología y Lingüística de la Universidad de Costa Rica: enero-junio, 2011. Universidad de Costa Rica

Revista Universitaria: 116 mayo-junio 2012. Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago Chile

Revista Universitaria: 117, julio-agosto 2012. Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago Chile

Revista Universitaria: 118 septiembre-octubre 2012 Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago Chile

Signos Universitarios: año XXXI, 48. 2012 Universidad del Salvador Buenos Aires



Toda una aldea con 117 Viviendas y 700 personas alimentada con renovables en Cabo Verde.

La aldea de Vale da Custa situado en Cabo Verde donde viven **más de 700 personas es 100% renovable**. Su energía se genera por medio de una instalación mixta, basada en energía eólica y solar, dotada con la última tecnología del momento en instalaciones de gran potencia aisladas de la red eléctrica.

Este proyecto ha sido desarrollado gracias a la cooperación del Cluster empresarial Ricam, donde han participado el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Gobierno de Canarias, el Instituto Tecnológico de Canarias y empresas como, Dobontech, Sotec y Enair entre otras.

Antes de la ejecución del mismo, toda la aldea de Vale da Custa con más de **117 viviendas**, escuela, administración, sanidad y negocios, funcionaban de forma independiente con pequeños grupos de gasolina y sin servicio público de alumbrado; generando **grandes gastos** particulares y muchas **complicaciones sanitarias y alimenticias** derivadas de la **falta de energía**.

El proyecto ha constado de la realización total de una **red eléctrica distribuida** por toda la aldea exactamente igual que cualquier red **de baja tensión**. Esta red en lugar de ir conectada a un centro de transformación alimentado por la red de media tensión de la distribuidora eléctrica, ha sido conectada a **una microcen-**

tral híbrida de generación por medio de energías renovables, con minieólica Enair y fotovoltaica.

Desde **Enair se realizó un completo estudio de necesidades** y recurso junto con técnicos del ITC y de SMA obteniendo la configuración final óptima. Esta configuración es **capaz de crear una red trifásica de 30 KW de potencia** y permite generar **unos 6.000 kwh/mes** gracias a **3 Aerogeneradores Enair 70 y 20 Kw en Fotovoltaica**.

La **energía creada por fuentes renovables**, permite que actualmente la gente de Vale da Custa tenga agua potable, iluminación en servicios públicos, energía en sus viviendas de forma centralizada y sobre todo ha mejorado el centro sanitario, pudiendo mantener medicamentos en frío y prestar ayuda médica a los residentes de la aldea. **En definitiva las renovables han aportado calidad de vida y bienestar a los aldeanos y todo esto con energía gratuita gracias al aprovechamiento de los recursos naturales de la zona.**

Esta instalación fue **inaugurada por el Presidente canario y el Primer Ministro cabo-verdiano**, supone dotar a esta localidad de un moderno sistema que cubre todas sus necesidades energéticas, y un hito en la estrategia de desarrollo sostenible de Cabo Verde, al constituirse como la primera zona de la isla de Santiago y la segunda en todo Cabo Verde en abastecerse por completo de energías renovables.

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 tesaurus 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 breviario de apoyo.
9. **Citas:** (textuales o referencias bibliográficas): deberán insertarse *en el propio texto* entre paréntesis con un solo apellido, remitiendo a la bibliografía final (de §8), indicando solamente: (cfr. o vide AUTOR, año: pp. interesadas) [i.e.: «cita textual» (PÉREZ, 1985: 213-8)].
10. **Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página, pero el autor también las entregará al final del manuscrito en *una hoja aparte*. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, mas *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 soporte informático con dos copias: una original completa y otra en la que se *habrá suprimido nombre y señales identificadoras del autor* (para poder enviarlas a evaluar anónimamente).
16. **Evaluación y arbitraje de excelencia:** todos los trabajos recibidos en la Redacción serán sometidos (sin el nombre del autor) a evaluación sobre su calidad científica y técnica ante sendos expertos anónimos o *referees* especialistas en la o las materias tratadas, tanto miembros asesores editoriales de la Redacción como externos a ésta, quienes emitirán un informe de evaluación. En caso de notoria divergencia entre ellos se someterá a informe de un tercer árbitro. Si los árbitros sugirieran al Consejo de Redacción observaciones, correcciones o enmiendas puntuales, incluso su rechazo, se transmitirán textualmente al autor quien, con ello, recupera plena libertad para introducir las y reenviarlo para nueva evaluación o desistir de publicarlo. Al publicarse se hará constar al pie del artículo las fechas de su primera recepción y las de sus correcciones sucesivas, en su caso. Se espera que los autores sepan agradecer expresamente dichas correcciones y sugerencias a los árbitros anónimos hechas en beneficio de la calidad científica de los trabajos publicados en CyTET.
17. **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
 Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo
 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@fomento.es

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

SUSCRIPCIÓN ANUAL (4 números):

España: 30 € (IVA incluido)
Extranjero: 42 € (Precio sin IVA)

NÚMERO SENCILLO:

España: 9 € (IVA incluido)
Extranjero: 12 € (Precio sin IVA)

correo electrónico: CyTET@fomento.es

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

PUEDE ENVIAR ESTE BOLETÍN:

Por correo:

Centro de Publicaciones
Pº Castellana, 67 - 28046 Madrid

Por fax: +34 91 728 4862

Por correo electrónico: CyTET@fomento.es

Los datos personales que nos facilite 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) o en el registro electrónico (<http://sede.fomento.gob.es>) del Ministerio de Fomento, dirigido al 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 Infraestructuras, Transporte y Vivienda
Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo
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@fomento.es

Administración y suscripciones:
Ministerio de Fomento
Pza. San Juan de la Cruz, s/n
28071 Madrid

La Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

Edita:

Ministerio de Fomento. Secretaría General Técnica
Centro de Publicaciones

Redacción:

Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo

Diseño original

Nic & Will, S.L.

Creación ilustración de portada

Anaïs García Pérez

Maquetación:

Phoenix comunicación gráfica, S. L.

Suscripción Anual:

España: 30 euros / Extranjero: 42 euros

Números sueltos:

España: 9 euros / Extranjero: 12 euros

NIPO: 161-13-043-8

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Centro virtual de publicaciones del Ministerio de Fomento
www.fomento.gob.es

Centro virtual de publicaciones del Ministerio de Fomento:

www.fomento.gob.es

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Título de la obra: **CIUDAD Y TERRITORIO, ESTUDIOS TERRITORIALES CyTET, N° 175**
Vol. XLV. Cuarta época N.º 175 primavera 2013

Año de edición: **abril 2013**

Edición digital:

1ª edición electrónica: **septiembre 2013**

Formato: **PDF**

Tamaño: **14 MB**

NIPO: 161-13-043-8

I.S.S.N.: 1133-4762 (papel)

P.V.P. (IVA incluido): 4,50 €

Edita:

Centro de Publicaciones
Secretaría General Técnica
Ministerio de Fomento©

Aviso Legal: Todos los derechos reservados. Esta publicación no podrá ser reproducida ni en todo, ni en parte, ni transmitida por sistema de recuperación de información en ninguna forma ni en ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico o cualquier otro.